mensile
spedizione in abbonamento postale
gruppo III/70 - Torino

IL MONTANARO d'Italia

rivista dell'unione nazionale comuni
comunità ed enti montani

Per - f - 81

U.N.C.E.M.

6
EDITRICE STIGRA — Corso S. Maurizio 14 — 10124 Torino
Presidente Comitato di Redazione: Edoardo Martinengo
Direttore Responsabile: Folco Maggi

ANNO XXXI
GIUGNO 1985



PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA
Per.
2
67
1985

IL MONTANARO d'Italia
rivista dell'unione nazionale comuni comunità ed enti montani
U.N.C.E.M.

PROVINCIA DI TORINO
BIBLIOTECA

ANNO XXXI
N. 6 - GIUGNO 1985

Foto di copertina: Assessorato alla Montagna della Provincia di Torino

Direttore responsabile: **Folco MAGGI**
Comitato di redazione:
dr. Edoardo MARTINENGO, Presidente UNCEM
sen. avv. Claudio Beorchia, Presidente Commissione Tecnico-legislativa; ing. Giovanni Cavalli, on. Giulio Colomba, prof. Pietro Aloisi, prof. Maria Teresa Valent, dr. Giovanni Scacciavillani, dr. Giuseppe Agrimi, dr. Karl Oberhauser, Luigi Martin e ing. Salvatore Santo, capi gruppo Consiglio nazionale UNCEM; dr. Folco Maggi, Segretario generale
Segreteria di redazione:
dr. Franco Bertoglio e dr. Massimo Bella
Direzione e redazione: 00185 ROMA
Viale Castro Pretorio 116 - Tel. 06/46.46.83 - 46.51.22
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 87/82 del 27-2-1982
Il fascicolo contiene pubblicità inferiore al 70%

USPI Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

Editrice **STIGRA** - 10124 TORINO - Corso San Maurizio 14 - Tel. 011/88.56.22
CCIAA n. 323260 - Trib. Torino reg. soc. n. 790/61
Codice fiscale 00466490018 - Conto corrente postale n. 23843105

Amministrazione, abbonamenti e pubblicità: presso l'Editore

Abbonamento 1985 (11 numeri) L. 27.000 - Estero L. 30.000
Un numero L. 2.700

Proprietà letteraria riservata - Nessuna parte della presente pubblicazione può essere riprodotta, in qualsiasi forma, senza il permesso dell'Editore.

NORME PER I COLLABORATORI

Tutto il materiale di redazione e la corrispondenza relativa devono essere indirizzati presso la redazione della rivista a Roma - Viale Castro Pretorio 116. Eventuali estratti (a spese dell'autore) possono essere richiesti all'atto dell'invio del materiale. La Direzione informerà tempestivamente dell'accettazione del matriale. Le bozze vengono corrette dall'Editore.

La Rivista viene inviata a tutti i Comuni ed Enti montani associati all'UNCEM. Per abbonamenti ulteriori rivolgersi all'Editore.



Provincia di Torino
Assessorato alla Montagna

Montagna ed Energia

Atti del 19° Convegno nazionale sui problemi della montagna - 1983 - Torino, aprile 1985 - formato cm. 17 x 24 - pagg. 574.

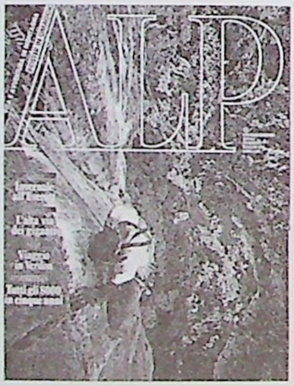
(f. b.) Si tratta degli Atti dell'edizione 1983 del tradizionale Convegno nazionale sui problemi della montagna realizzato ogni anno a Torino da un comitato che comprende l'Assessorato alla Montagna della Provincia, la Camera di Commercio, il Salone Internazionale della Montagna e l'UNCEM.

L'Assessorato alla Montagna della Provincia di Torino si è assunto l'onere della pubblicazione, che riporta fedelmente le relazioni e il dibattito svoltosi nei giorni 28 e 29 settembre 1983 sul tema «Montagna ed energia» con particolare riferimento al rapporto tra legna ed energia. Ne è scaturito un libro di notevole interesse, ricco di dati tecnici e scientifici, di progetti e di testimonianze di esperienze compiute nei diversi settori delle energie rinnovabili applicate al territorio montano: dalla microidraulica al biogas, dallo sfruttamento dell'energia eolica all'utilizzo di quella solare, dai problemi della cippatura del legno a quelli della produzione di biomassa.

Questo volume degli atti dell'iniziativa torinese si differenzia dai precedenti per la notevole quantità di grafici, tabelle, calcoli e diagrammi compresi nel testo; uno sforzo notevole è anche stato fatto dal punto di vista editoriale per cercare di «rendere» anche graficamente un insieme di informazioni che in sede di convegno era stato possibile presentare attraverso una mostra tematica ed opportune proiezioni.

Forse mai come in questa occasione si è registrato al Convegno torinese un avvicinamento tra il mondo politico ed amministrativo e quello industriale e produttivo, testimoniato dalla presenza delle principali ditte interessate al settore delle energie rinnovabili, nonché un parallelo avvicinamento con il mondo universitario, dimostrato a sua volta dalla presenza negli atti di diverse relazioni di docenti universitari corredate da una copiosa massa di documentazione tecnica e scientifica, in alcuni casi per la prima volta pubblicata.

Come sostiene nella presentazione del libro il Presidente del Comitato Esecutivo del Convegno Ivan Grotto, si ha ragione quindi di ritenere che il 19° Convegno abbia consentito di fare il punto su uno degli argomenti più importanti ed attuali per le zone montane e che il relativo volume degli atti possa tradursi in un utile strumento di lavoro per i tecnici e gli amministratori che operano nella montagna italiana.



ALP

Mensile di vita e avventura in montagna
Vivalda Editori, Torino - formato cm. 21,5 x 28,5 - L. 4500.

(f.b.) Da maggio è in edicola il primo numero di una nuova rivista dedicata alla montagna: «ALP», un mensile che ha come sottotitolo «Vita e Avventura in montagna» edito a Torino da Vivalda Editori.

La rivista, che si presenta ottimamente sotto l'aspetto grafico, con fotografie spettacolari e con una accurata impaginazione, si rivolge principalmente agli appassionati di alpinismo, settore in cui, sostiene l'Editoriale, si è operato per decenni con contributi improvvisati e con metodi amatoriali, mentre sono invece maturati i tempi per una organizzazione professionale che consenta anche di porre rimedio alla da più parti lamentata disinformazione esistente a livello nazionale in tema di alpinismo e di escursionismo.

Per questo gli editori, oltre ad aver costituito una direzione altamente specializzata, hanno chiamato a collaborare in veste di corrispondenti delle diverse regioni italiane undici noti professionisti legati alla montagna: Carlo Possa, Andrea Parodi, Pietro Giglio, Silvano Bonetti, Giuseppe Miotti, Adriano Favaro, Franco Soave, Tullio Bernabei, Piero Spirito, Cesare e Maria Cristina Cesa Bianchi, oltre ad essersi assicurata la collaborazione di molti noti nomi dell'alpinismo in Italia e all'estero.

Nella «dichiarazione d'intenti» della nuova rivista, si legge che ALP vuole rappresentare *«la montagna degli anni ottanta, quella dei grandi exploit alpinistici, dell'arrampicata a tempo pieno, della appassionata e competente evasione, del sacrosanto bisogno di natura e di avventura»*, ma anche, *«per chi abita le vallate da molte generazioni o vi cerca con impegno nuove forme di vita e di economia, un nuovo mezzo di confronto, di stimolo e di incentivo»*.

Il primo numero presenta qualcosa di nedito sulla zona francese del Verdon, un trekking valdostano che abbraccia la natura dei luoghi e la loro storia, una spedizione invernale all'Everest ed altri interessanti servizi di attualità, curando inoltre l'impostazione di una serie di rubriche sui vari problemi tecnici, di equipaggiamento e generali dell'alpinismo e dell'escursionismo.

Indubbiamente gli appassionati avranno d'ora in avanti finalmente una rivista di livello nazionale ed internazionale tutta loro; attendiamo con curiosità i prossimi numeri, soprattutto per vedere se, come è nei suoi intenti dichiarati, la rivista riuscirà ad affiancare gli argomenti che (al di là degli aspetti spettacolari) sono più strettamente rivolti ai protagonisti e agli amanti dell'alpinismo puro, anche quei temi più vicini ai problemi delle popolazioni locali o capaci di coinvolgere il più largo strato degli innamorati della montagna e delle sue multiformi caratteristiche.

Sarebbe un'impresa notevole, che permetterebbe di affiancare alla copertura della carenza di informazione alpinistica nazionale denunciata nelle premesse, una altrettanto valida azione di stampo culturale montano il cui vuoto, a nostro avviso, è altrettanto sentito e colmabile.

La rivista è aperta alla collaborazione dei Comuni, delle Comunità montane, che sono pertanto invitati a voler segnalare eventuali iniziative relative alla loro zona che siano testimonianza di una montagna «viva» ed interessata al settore.



Atti della 3ª Conferenza internazionale sulla sicurezza in montagna

Saint Vincent, 25-27 ottobre '84 - formato cm. 20 x 29 pagg. 232.

(f. b.) Si tratta del volume che raccoglie gli atti della Conferenza in questione, corredati da un'ampia rassegna stampa, ed editi col patrocinio del Ministero della Difesa e la collaborazione della Regione Valle d'Aosta, del Salone Internazionale della Montagna di Torino, della S.I.T.A.V., del Comune e Azienda di Soggiorno di St. Vincent, della Banca Subalpina di Torino e della Società Cervino.

Scorrendo le relazioni si può notare l'alto interesse e l'attualità dei temi svolti nella 3ª edizione di quest'importante iniziativa, di notevole validità per quanto attiene all'impostazione di un piano generale per la sicurezza in montagna.

Da valutare con attenzione, inoltre, alcuni documenti relativi ad altri Paesi dell'arco alpino e alle soluzioni in essi adottate.

di Edoardo Martinengo



Invito al dibattito

Nella rubrica «Spazio aperto» il Montanaro pubblica un intervento del senatore Enzo Modica (PCI) dal titolo «Le Comunità montane nel riordino delle Autonomie locali».

Sono molto grato al senatore Modica, quale Presidente dell'UNCEM e del Comitato di redazione della rivista, per il suo autorevole e schietto contributo, indubbiamente illuminante, ed utile a fare chiarezza su una materia che sta molto a cuore all'UNCEM. So bene quale sia stato il ruolo del senatore Modica in seno al gruppo interpartitico che ha predisposto il testo del disegno di legge di riforma delle Autonomie che ha costituito la base di discussione per la Commissione del Senato, per poter attribuire il giusto valore alle sue considerazioni sull'argomento. In verità egli ci aveva anticipato in occasione di un confronto tra i rappresentanti dell'UNCEM e le forze politiche le linee del suo pensiero che oggi trovano conferma nel suo contributo al Montanaro, ma, soprattutto, negli articoli 21 e 22 inerenti alle Comunità montane del disegno di legge di riforma delle Autonomie locali all'esame dell'Aula di Palazzo Madama.

Mi auguro che le considerazioni del senatore Modica suscitino l'attenzione e l'interesse dei nostri lettori e che ciò valga a dare vita ad un dibattito che la rivista sarà lieta di ospitare. Dibattito al quale desidero dare subito il mio contributo che vuole essere «istituzionale», vale a dire del Presidente dell'UNCEM, organizzazione unitaria, contributo che pertanto non può che trarre ispirazione dai documenti «unitari» degli organi dell'Unione. Se sarà forse inevitabile qualche notazione più personale, essa sarà volontariamente tale da ricondursi sia alla sfera della mia formazione professionale che a quella politica.

L'analisi del senatore Modica sul nascere e sul declinare della cultura «comprensoriale» e l'accostamento a questa cultura dei concetti ispiratori della Comunità montana mi sembra non completa. Vorrei infatti ricordare che la Comunità montana nasce come strumento operativo locale per la realizzazione programmata e democratica della politica nazionale per la montagna. Ne è riprova il fatto che questa «politica» cessa con il 1972 dall'essere gestita dagli organi del Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Questa è la ragione fondamentale per la quale si rende necessaria e quindi obbligatoria la presenza delle Comunità montane su tutto il territorio «montano» nazionale.

Credo di poter dire che mai si è posto il tema dell'essere la Comunità montana «ente intermedio» nell'accezione emersa nel luglio 1977 dall'accordo dei partiti della maggioranza di Governo. Credo altrettanto, però, che vi sia un punto nodale nel panorama delle Autonomie peraltro non risolto in questa proposta di riforma; si tratta dell'esigenza di dare una esatta definizione — fatta giustizia di altre strutture «comprensoriali» — sia delle Comunità montane che delle USL. Personalmente ritengo che sarebbe stato forse più coraggioso considerare le Comunità montane più che come «Associazione obbligatoria» di Comuni come una sorta di agenzia operativa delegata dai Comuni alla promozione dello sviluppo, nello spirito della loro legge istitutiva. E così potrebbe diventare meno «declamatorio ed enfatico» quel riconoscimento circa la natura di «ente di diritto pubblico» attribuito alla Comunità montana dalla stessa legge 1102.

Analogo problema, irrisolto, si pone per le Unità sanitarie locali ed a questo proposito mi pare sia da respingere l'argomento che vuole gli organi di secondo grado «distaccati dai cittadini elettori». Se ciò può valere per le Unità sanitarie locali i cui organi di gestione so-

no chiaramente avulsi dal corpo elettorale certo così non si può dire degli organi delle Comunità montane che trovano, salvo pochissime eccezioni, la loro radice nei Consigli comunali.

Sembrano invero non molti gli elementi riformatori nel disegno di legge di riforma delle Autonomie locali; si rafforza il Comune, si rilancia la Provincia, riemergono sotto altro nome i Consorzi monofunzionali e forse sarebbe più opportuno dire che si tratta di una sostanziale riallocazione delle competenze fra gli enti locali. Mentre qualcosa si ipotizza per affrontare i problemi delle grandi aree metropolitane sul fronte opposto, quello dei piccoli Comuni, si affida con grande ottimismo alle Comunità montane la promozione di processi di fusione facendone una delle funzioni «essenziali» delle Comunità montane insieme a quella dell'esercizio associato delle funzioni comunali che così com'è indicato sembra essere obbligatorio mentre pare più saggio lasciarlo alla facoltà dei Comuni.

Credo di poter dire che l'UNCEM considera riduttiva l'impostazione inerente alle Comunità montane che emerge dal disegno di legge e che trova radice in una filosofia che tende a ricondurre quasi ciecamente ogni competenza in capo al Comune. Se su questa impostazione non si può non essere d'accordo è tuttavia necessario guardare ai problemi che si pongono con sufficiente realismo. Voler impedire alle leggi regionali di attribuire competenze direttamente alle Comunità montane e pretendere che esse vengano affidate sempre e comunque ai Comuni perché questi, ove del caso, le ribaltino sulle Comunità montane, oltre a fornire alibi alle Regioni o meglio al «partito degli Assessori» per la gestione diretta delle materie trasferite, è un atteggiamento miope e di retroguardia. Così come miope è l'atteggiamento di chi dimentica che oltre un terzo dei Comuni italiani ha una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti nel momento in cui affida al Comune una serie di competenze che, purtroppo, in tanti casi, rimarranno lettera morta.

Ritornando sul tema dell'ente intermedio, il senatore Modica ritiene che debba essere eliminato ogni possibile elemento competitivo nei confronti della Provincia «perché l'ente intermedio non può essere che uno e uno solo». Questo discorso ci sta bene; non da oggi, dal 1981, quando il Consiglio nazionale dell'UNCEM ha approvato all'unanimità un documento nel quale proponendo emendamenti al testo legislativo allora all'esame della prima Commissione del Senato, riconosceva l'esigenza che i piani ed i programmi delle Comunità montane fossero portati alla valutazione della Provincia anziché della Regione. Almeno su questo punto l'UNCEM è pienamente d'accordo con la «filosofia» della riforma. Un po' meno d'accordo sulla materializzazione di questa filosofia ossia nel contenuto del secondo comma dell'art. 22 del disegno di legge. Non tanto perché il sesto comma dell'articolo 5 della legge 1102 che in esso si abroga è già stato abrogato nel 1981 dall'articolo 1 della legge 93 del 23 marzo, quanto perché tutte le altre norme abrogate sull'altare della Provincia, unico e solo ente intermedio, rendono di fatto impossibile ogni operatività, infatti:

— non è indicato a chi debbano essere trasmessi per l'approvazione i piani di sviluppo ed i programmi stralcio delle Comunità montane né a chi spetti il controllo dell'esecuzione degli stessi;

— non è previsto come debbano essere gestiti i fondi destinati al perseguimento delle finalità degli articoli 1, 2 e 5 della legge 1102 ossia della «politica nazionale per la montagna» che, ai sensi dell'art. 1 della legge 93 del 23 marzo 1981, vengono assegnati alle Regioni.

Si tratta evidentemente della abrogazione di norme necessarie a dare corpo ad una impostazione politica, impostazione che va però completata con la altrettanto necessaria chiarezza.

Un ultimo argomento mi sembra di dover rilevare; un argomento che nel secondo comma dell'articolo 21 del disegno di legge viene affrontato con una leggerezza che sembra giustificarsi soltanto con la non consapevolezza delle conseguenze che la norma prevista può produrre. Intendo riferirmi a quelle norme che — secondo il senatore Modica — «hanno anche, opportunamente, predisposto nuovi criteri per l'individuazione dei Comuni montani suscettibili di associazione obbligatoria nelle Comunità».

L'argomento è troppo complesso per essere affrontato in questa sede; qui mi limito a riproporre l'esortazione a riflettere prima di assumere decisioni che oltre ad essere dequalificanti finirebbero con l'essere anche tecnicamente impercorribili. Ciò a meno che non si voglia di fatto demandare alla facoltà delle Regioni l'identificazione della montagna italiana.

Al riguardo il recente esempio offerto dalla Regione Umbria che con un artificio legislativo ha portato il territorio montano dal 60% all'84% del territorio regionale, non mi pare sia molto coerente con la corretta linea restrittiva che ci viene indicata dal senatore Modica.

Le Comunità montane nel riordino delle Autonomie locali

Enzo Modica

Riceviamo e volentieri pubblichiamo:

La discussione sul destino, sulla eventuale trasformazione o soppressione delle Comunità montane ha sempre accompagnato gli studi e le proposte sulla riforma delle autonomie locali. Possiamo distinguere due fasi principali di questa discussione, segnate da due diversi orientamenti politico-culturali. In una prima fase, che si concluse con l'approvazione del D.P.R. 616 nel 1977, e della riforma sanitaria nel 1978, le Comunità montane condivisero la sorte favorevole che accompagnò tutti gli indirizzi volti a favorire la formazione e la valorizzazione di associazioni intercomunali, intermedie fra Comuni e Regioni, ed a porre piuttosto in discussione la sopravvivenza delle Province. Si teorizzò in quel periodo la possibilità di generalizzare la formazione e le competenze delle associazioni intercomunali fino al punto di renderle capaci di coprire un intero territorio regionale e di gestire una pluralità di servizi nello stesso ambito territoriale configurando così il «nuovo Comune», il «Comune del futuro». Appartengono a quel periodo norme legislative che crearono sempre nuove formazioni intercomunali, fino a quelle norme del D.P.R. 616 e soprattutto della legge 833 di riforma sanitaria che resero obbligatorio l'associazionismo intercomunale in certi settori e tentarono di razionalizzare il sistema suggerendo alle Regioni un impegno per far coincidere gli ambiti territoriali intercomunali per servizi diversi.

Nell'ambito di questo orientamento le Comunità montane, già costituite da una nuova legge dello Stato, vennero recepite e inserite in una nuova, più ampia prospettiva, nonostante fossero nate da una cultura diversa, che non aveva avuto tanto riguardo allo svolgimento dei servizi quanto piuttosto ai problemi dello sviluppo economico e a compiti di pianificazione e di programmazione.

Ma presto le tendenze cambiarono, prese corpo e sviluppo una nuova fase, segnata dalla ripresa del dibattito sul destino delle Province.

Andò crescendo la convinzione che gli ambiti territoriali delle associazioni intercomunali, ivi comprese le Comunità montane, non fossero proprio i più adeguati per lo svolgimento di compiti di programmazione e pianificazione di natura intermedia fra Comuni e Regione. Entrò in crisi la cultura «comprensoriale» che gli anni '70 avevano troppo acriticamente ereditato dal decennio precedente e venne in luce, nello stesso tempo, soprattutto in base alle esperienze negative di certe USL, la critica a un secondo difetto fondamentale delle forme associative, e cioè alla loro natura di organi di secondo grado, troppo distaccati dai cittadini elettori.

Si giunse così a quell'elaborazione del concetto di «ente intermedio» che ha preso sostanza infine nei progetti di riforma delle autonomie locali e si sta concretizzando nell'edificazione di una nuova Provincia, nuova prima di tutto per i suoi prevalenti compiti di programmazione e pianificazione territoriale, nuova anche nelle dimensioni territoriali e nella capacità di esprimere un indirizzo di governo del corpo sociale e del territorio, come organo direttamente rappresentativo della volontà popolare.

Bisogna trarre le conseguenze da questa nuova visione dell'ente intermedio, anche per quanto riguarda le Comunità montane. Ogni possibile elemento competitivo nei confronti della Provincia deve essere eliminato, perché l'ente intermedio non può essere che uno e uno solo, a pena di complicare estremamente e da rendere ingovernabile il sistema. Questo non vuol dire che la Comunità montana non potrà più programmare o fare piani urbanistici e territoriali, ma soltanto che dovrà far questo operando non sul livello dell'ente intermedio, ma su quello proprio dei Comuni di cui è espressione. La soppressione dell'art. 7 della legge 1102, prevista dal testo della I Commissione del Senato, non è a mio avviso necessaria, se i piani urbanistici che esso prevede saranno più chiaramente definiti come rientranti nelle competenze dei Comuni. È invece necessario sopprimere dagli artt. 4 e 5 della stessa legge 1102 quelle norme che stabiliscono un raccordo diretto fra i programmi e piani della Comunità montana e l'approvazione regionale. Infatti, ciò configura la Comunità montana come ente intermedio fra Comuni e Regione e non è quindi compatibile con le nuove funzioni delle Province.

Al tempo stesso, la legge di riforma delle autonomie deve cercare di rafforzare quelle che dovranno essere le funzioni essenziali delle rinnovate Comunità montane, e cioè l'esercizio associato di servizi comunali e la promozione di processi di fusione dei piccoli e piccolissimi Comuni la cui presenza è particolarmente diffusa proprio nelle zone montane. In tal senso sono orientate le norme approvate dalla I Commissione del Senato che hanno anche, opportunamente, predisposto nuovi criteri per l'individuazione dei Comuni montani suscettibili di associazione obbligatoria nelle Comunità, al fine di rendere più ristrette ed omogenee le relative aree, ed hanno escluso la presenza nella Comunità di città grandi o medio-grandi.

Allo scopo di evitare che questa revisione delle delimitazioni territoriali, necessarie per inserire coerentemente le Comunità montane nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, incidesse su quelle forme di incentivazione dello sviluppo economico che la legge dello Stato riconosce ai Comuni considerati montani, in base ai criteri preesistenti, si è adottata una soluzione di compromesso, e quindi, è da augurarsi, transitoria, che lascia sopravvivere tali incentivazioni anche a vantaggio di quei Comuni che in base ai nuovi criteri non potranno essere considerati montani ai fini della loro inclusione nelle Comunità.

Al tempo stesso, si è conservato alla Comunità montana il compito di utilizzare gli speciali contributi destinati dallo Stato e dalla Regione allo sviluppo economico dei territori montani, nella convinzione che ciò costituisce, in base alle norme sulle funzioni dei Comuni già approvate dalla I Commissione del Senato, un compito del tutto compatibile con l'attribuzione ai Comuni stessi del «settore organico» dello sviluppo economico. Circa la natura di «ente di diritto pubblico» attribuito dalla legge 1102 alle Comunità montane, si può convenire che si tratta di un riconoscimento puramente declamatorio ed enfatico, in quanto tale natura viene conferita alla Comunità montana stessa, come ad altre associazioni obbligatorie fra Comuni quali quelle previste nel campo sanitario, dalla legge della Repubblica che ne stabilisce, appunto, il carattere obbligatorio. Sarà bene in ogni caso, ad evitare equivoci, rendere più chiaro che non si tratta di un ente distinto e separato dai Comuni che lo costituiscono, bensì di una loro forma associativa la cui natura giuridica non sarà più determinata soltanto da una legge «speciale», ma dal suo recepimento nell'ordinamento generale delle autonomie.

Questa soluzione che consente di non disperdere molte esperienze positive realizzate dalle Comunità montane, è sorretta naturalmente da un presupposto che poteva anche essere messo in discussione perché non è così pacifico come appare, e cioè che sussista la necessità di prevedere una forma *obbligatoria* di associazione dei Comuni, che, come tale, è una forma sicuramente eccezionale, in presenza di un problema che ha anche riscontro costituzionale, quello cioè della valorizzazione della montagna. I convinti regionalisti, tuttavia, non possono non manifestare la loro amarezza per il persistere di una condizione che non ha consentito, per difficoltà oggettive e soggettive, lo sviluppo di una iniziativa delle Regioni capace di bruciare ogni dubbio circa la possibilità di ricondurre pienamente il tema della valorizzazione della montagna all'interno dei compiti e dei poteri delle Regioni, fino al punto di lasciare alla legge regionale piena autonomia in questo campo. Ma qui veramente non si parla più della Repubblica esistente, ma di quella «Repubblica delle autonomie» che è di là da venire e che la legge oggi in discussione non può certo creare, ma soltanto prevedere e promuovere.

Riforma delle Autonomie locali: prima seduta del Senato

Iniziata il 18 aprile la discussione in aula con gli interventi dei Senatori Biglia, Garibaldi, De Sabbata, Murmura e del Sottosegretario Ciaffi

Il 18 aprile scorso il Senato ha dedicato parte della sua seduta mattutina al problema della riforma delle autonomie locali.

In discussione i disegni di legge n. 133 (di iniziativa dei senatori Cossutta ed altri) «Nuovo ordinamento delle Autonomie locali» e n. 311 (di iniziativa governativa) «Ordinamento delle Autonomie locali».

Pubblichiamo la sintesi degli interventi dei senatori che hanno dato vita a questa prima fase della discussione (rinviata poi ad altra seduta) e, per comodità del lettore, riportiamo anche il testo dei riferimenti alle Comunità montane contenuti nella relazione del senatore Mancino a nome della Prima Commissione Permanente del Senato, nonché due articoli (il 25 ed il 26) compresi nel testo proposto dalla suddetta Commissione, e di cui più volte abbiamo parlato in passato sulle pagine del «Montanaro».

BIGLIA (MSI-DN)

Solleva la questione pregiudiziale osservando come il testo proposto dalla Commissione non sia conforme, a giudizio della sua parte, alle norme costituzionali sotto almeno quattro aspetti: la qualificazione autonomistica delle comunità locali, la prevista autonomia statutaria, i rapporti tra l'autonomia provinciale, riconosciuta dalla Costituzione, e quella dei Comuni, infine il meccanismo di delega per l'istituzione di nuove province.

Con riferimento al primo profilo, pone in rilievo come l'affermazione contenuta nella relazione di maggioranza secondo la quale i costituenti avevano inteso realizzare una «Repubblica delle autonomie» non incontri adeguato conforto in una lettura sistematica del testo costituzionale, nel quale la formulazione, apparentemente molto estensiva, dell'articolo 2 non trova sufficiente sviluppo nelle disposizioni successive, dove la rappresentanza dei corpi sociali rimane confinata in un ruolo secondario, e comunque non si identifica affatto con quel pluralismo autonomistico a cui fa riferimento il provvedimento in esame: l'articolo 5, infatti, opera esclusivamente sul piano dell'amministrazione, mentre l'articolo 128 parla di autonomia in relazione agli enti titolari delle funzioni attribuite loro dallo Stato — ossia le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale — e non alle comunità territoriali e ai corpi sociali.

Anche quanto enunciato nell'8ª Disposizione transitoria della Costituzione conferma che il costituente non ha voluto creare una Repubblica delle autonomie, nel senso cioè di attribuire ai corpi sociali quell'autonomia che riconosce invece agli enti come soggetti di funzioni amministrative.

La Carta costituzionale infatti non ha accolto la teoria di Santi Romano della pluralità degli ordinamenti giuridici, ed ha attribuito a Comuni e Province l'esercizio non di funzioni proprie, ma unicamente di quelle loro attribuite dallo Stato e delegate dalla Regione.

Nei primi articoli del disegno di legge si afferma invece che Comuni e Province esercitano anche funzioni proprie, il che presupporrebbe che la Costituzione li riconosca come enti di governo di autonome comunità originarie. Dall'impostazione elaborata dalla Commissione — che contraddice dunque in maniera evidente il dettato costituzionale — discende una struttura organizzativa del sistema delle autonomie locali inaccettabile e contraddittoria anche sotto il profilo dei controlli, che rischiano di divenire — coerentemente all'ispirazione complessiva — una sorta di ingerenza di un sistema giuridico in un altro.

Per quanto riguarda il secondo profilo di incostituzionalità, si deve osservare che, mentre il riconoscimento della autonomia statutaria delle Regioni trova un limite nella necessaria approvazione degli statuti con legge della Repubblica, per il disegno di legge l'adozione dei rispettivi statuti da parte di Comuni e Province non abbisogna di alcun intervento dello Stato.

Se l'inserimento degli uffici e degli organi provinciali e comunali nel vasto concetto della pubblica amministrazione cui si riferisce l'articolo 97 della Costituzione è tesi assolutamente pacifica in dottrina, non si può dimenticare che quell'articolo stabilisce anche che l'organizzazione dei pubblici uffici è regolata per legge e che per legge dunque devono essere delimitate competenze e attribuzioni.

Assegnando la materia agli statuti — non sottoposti al vaglio del legislatore, e promossi quindi al rango di fonte del diritto — la Commissione da un lato ha voluto dare una qualche soddisfazione alla teoria dell'autonomia delle comunità locali, e dall'altro risolvere uno dei nodi politici che avevano finora ostacolato l'*iter* dei vari progetti di riforma: quello cioè di stabilire quali funzioni attribuire ai Consigli comunali e provinciali e quali riservare invece alle Giunte. In tal modo la soluzione del problema è stata però semplicemente rinviata e demandata ai singoli statuti, con la conseguenza, tra l'altro, di consentire una estrema eterogeneità di soluzioni, con conseguenti notevoli incertezze anche sul piano dei diritti politici dei cittadini.

Una ulteriore violazione del dettato costituzionale può rinvenirsi nella disciplina riservata dal disegno di legge alla provincia, conservata come istituto ma svuotata di ogni potere e privata di ogni autonomia. Mentre secondo la legge urbanistica del 1942 agli enti provinciali si sarebbero dovuti affidare reali compiti di pianificazione territoriale, si è invece scelta la via di subordinare all'approvazione della Regione i redigendi piani territoriali di coordinamento, conferendo in sostanza alle Province un mero potere propositivo.

Ugualmente grave appare il conferimento di una delega al Governo per l'istituzione di un numero rilevante di nuove Province senza che contestualmente vengano stanziati i fondi a tal fine necessari. Ad avviso della sua parte politica, ciò si traduce in una patente violazione dell'articolo 81 della Costituzione il quale impone che ogni legge — e quindi anche quelle di delega — indichi i mezzi per far fronte alle nuove spese previste.

(La questione pregiudiziale di costituzionalità illustrata dal senatore Biglia, messa ai voti, non è stata approvata).

GARIBALDI (PSI)

In seno all'Assemblea Costituente, mentre tutti i gruppi politici convenivano sulla necessità di respingere il modello autoritario, imposto dal regime fascista ai Comuni e alle Province, e di garantire l'investitura elettiva delle amministrazioni locali, un notevole disaccordo si registrava invece in ordine alla individuazione dei principi funzionali che avrebbero dovuto regolare nel nuovo Stato repubblicano l'attività dei poteri locali.

Da tale contrasto ideologico derivò una disciplina costituzionale delle autonomie di carattere composito e priva di una ispirazione unitaria, tale comunque da caratterizzarsi per le obiettive difficoltà di applicazione.

Nel tempo, poi, l'impegno autonomistico di alcune forze politiche si è notevolmente affievolito, mentre altre — tese alla creazione di poli politici alternativi al governo centrale — hanno omesso di sottolineare la necessità di un preciso e nuovo disegno funzionale, atto a superare la persistente eredità del vecchio sistema ad ispirazione autoritaria.

In tale contesto, gli enti locali si sono trovati ad operare sulla base di strumenti normativi inadeguati, mentre la limitatezza delle risorse stanziate per la finanza locale costituiva un ulteriore e grave vincolo per ogni autonoma iniziativa.

Dopo l'istituzione delle Regioni, è divenuta ancor più evidente l'inadeguatezza strutturale degli enti locali a gestire direttamente, in un contesto di programmazione, quelle significative funzioni che il decreto presidenziale n. 616 del 1977 aveva ad essi direttamente demandato, in opportuna contrapposizione alle incipienti tendenze egemoniche delle Regioni.

Infatti, in vario modo le istituzioni regionali hanno tentato di condizionare in modo assai stringente o addirittura di invadere le competenze locali, anche se il coinvolgimento dei Comuni e delle Province nel processo di formazione delle determinazioni al superiore livello regionale ha in parte attenuato gli effetti negativi di tale tendenza accentratrice.

A fronte di tali problemi, il testo presentato dalla Commissione definisce un nuovo modello di amministrazione, incentrato sulle esigenze della pianificazione tanto a livello regionale quanto in ambito più strettamente locale, e tra i suoi princìpi generali particolare rilievo assume l'autonomia statutaria, che conferisce finalmente agli enti locali la possibilità di darsi una organizzazione flessibile.

Tale testo individua poi aree funzionali di intervento, al fine di rilanciare la capacità gestionale e politica del mondo delle autonomie, ora compressa da una attribuzione di competenze al tempo stesso sovrabbondante e generica.

Se la programmazione viene adottata come metodo privilegiato per consentire alle autonomie locali di uscire finalmente dalla logica dell'amministrazione caso per caso in vista di scelte razionali e di iniziative ben coordinate con gli obiettivi di fondo, occorre sottolineare anche il rilancio del ruolo della provincia quale snodo programmatorio del complesso dei servizi ad erogazione non strettamente locale, superando in tal modo la deludente esperienza comprensoriale ed aprendo la strada a significative innovazioni sul piano delle associazioni intercomunali e delle gestioni aziendali periferiche, che potranno fruire di una maggiore flessibilità organizzativa per meglio conformarsi alle diverse realtà ed esigenze.

Appropriate appaiono anche le innovazioni proposte in ordine alle aree metropolitane, mentre il radicale mutamento delle procedure di controllo snellisce l'attività degli amministratori e crea le premesse per l'adozione di un'efficiente azione sindacatoria sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione locale.

Naturalmente, nel testo proposto dalla Commissione esistono inevitabili carenze, che peraltro non compromettono il giudizio positivo sul complesso delle norme in esame: in particolare, si può riscontrare qualche lacuna nella delicata materia dei rapporti fra autonomie locali e Regioni, così come si avverte la mancanza di una disciplina ►

Dalla relazione Mancino

Capo III:

«La gestione del servizio sanitario locale — e questa è una notevole innovazione — è affidata ad un Consiglio di amministrazione agile, costituito dal Sindaco e dal Presidente dell'associazione intercomunale e da quattro componenti eletti — anche fra esterni — dal Consiglio del Comune, della municipalità, o dall'assemblea dell'associazione intercomunale o della Comunità montana. Il Consiglio — al quale si applicano le disposizioni relative alla Giunta comunale — sottopone all'organo assembleare le proposte concernenti il bilancio, le spese vincolanti oltre l'anno, la pianta organica, le convenzioni con istituzioni sanitarie, i distretti sanitari di base».

Capo IV:

«Le Comunità montane sono mantenute come associazioni obbligatorie aventi lo scopo di valorizzare le zone montane, promuovere l'esercizio associato delle funzioni comunali e la fusione dei Comuni.

Viene, peraltro, ridefinita — ai fini di specie — la nozione di Comune montano; ridefinita è del pari la competenza dell'ente associativo di cui trattasi. In particolare, è previsto che la Comunità eserciti funzioni proprie dei Comuni o delegate ad essi dalla Regione; e ancora le funzioni relative agli interventi speciali per la montagna. Alla stessa Comunità è conservata la competenza ad adottare il piano di sviluppo economico-sociale, sia pure con qualche innovazione riguardo al rapporto con i piani degli altri enti operanti nel suo territorio. Invece, è soppressa la competenza a coordinare e approvare i piani zonali e, soprattutto, ad adottare il piano di sviluppo urbanistico di cui all'articolo 7 della legge n. 1102 del 1971».

generale della finanza locale, argomento sul quale, peraltro, il Parlamento dovrà impegnarsi ben presto in un confronto costruttivo fra tutte le forze politiche.

Anche la normativa sui servizi sanitari erogati dai Comuni, inoltre, solleva perplessità, in quanto le alchimie nominalistiche adottate non solo appaiono ininfluenti ai fini della sostanza del servizio sanitario nazionale, ma danno anche l'impressione che si voglia così aderire all'ingiusto e scandalistico processo di criminalizzazione delle Unità sanitarie locali, oggi sottoposte a una serie di accuse indiscriminate che sono frutto di leggerezza e di scarsa maturità.

Si tratta, comunque, di ombre che non offuscano le novità introdotte dal disegno di legge in esame, la cui approvazione consentirà agli enti locali il superamento delle pastoie vincolistiche che la loro azione ha finora incontrato e il recupero di spazi significativi di autonomia gestoria, secondo il dettato dell'articolo 128 della Costituzione.

DE SABBATA (PCI)

La discussione sul provvedimento in esame ha — a dispetto dell'esiguo numero di partecipanti — un vero carattere storico, in quanto si è finalmente avuto il coraggio di assumere iniziative volte a razionalizzare la complessa e delicata materia degli enti locali, disciplinata sinora da atti normativi e regolamentari che affondano le loro radici nel periodo immediatamente successivo all'Unità d'Italia.

Il confronto che si apre stamane è, dunque, ampio e stimolante, e coinvolge le principali tematiche autonomistiche, dagli spazi di libertà riservati agli enti locali al ruolo-guida delle aggregazioni metropolitane, dalla prospettiva europeistica della nuova articolazione territoriale italiana al superamento dell'ormai obsoleto modello centralistico, dall'incentivo allo sviluppo economico e sociale delle zone depresse all'integrale attuazione del dettato costituzionale, dall'utilizzazione del metodo programmatorio alla volontà di porre termine agli antichi mali — particolarismi, clientelismi, corruttele — che costantemente inficiano l'efficienza degli organismi territoriali.

Le autonomie locali, dal canto loro, sono mature per la riforma, avendo elaborato, col concorso delle forze sociali e politiche più responsabili, una cultura amministrativa che privilegia la partecipazione e garantisce la corretta gestione delle risorse pubbliche: ma il quadro istituzionale non offre sufficienti garanzie in ordine all'effettiva esistenza di una volontà riformatrice, e gli ostacoli da superare sono molteplici, non ultime le contraddizioni di cui è ricco il testo del provvedimento.

Risultano infatti condivisibili le soluzioni adottate in relazione alle competenze dei Comuni e alla definizione del ruolo di coordinamento affidato alle Province, così come le scelte compiute in ordine agli strumenti della programmazione, alla elasticità del modello organizzativo degli enti locali, ai princìpi di finanza locale, alle funzioni sanitarie ed all'attività di controllo sulla legittimità degli atti; ma, nel contempo, notevoli perplessità suscitano le disposizioni concernenti l'elencazione dei compiti spettanti a Comuni e Province, la fisionomia degli organi di governo delle autonomie e i poteri prefettizi di intervento nonché la incompleta definizione del ruolo della Corte dei conti, così come non può non destare qualche allarme la tendenza a reclamare l'istituzione di un collegio dei revisori come organo esterno di controllo dei documenti finanziari del Comune e della Provincia.

Il testo proposto dalla Commissione — che apre spazi nuovi all'intervento legislativo di programmazione delle Regioni — non chiarisce tuttavia sufficientemente le modalità di trasferimento dei compiti amministrativi dalle Regioni ai Comuni. Una questione che deve essere adeguatamente approfondita, senza tralasciare l'occasione di realizzare una proficua collaborazione con gli stessi soggetti istituzionali interessati, che in più occasioni hanno manifestato vivo interesse al dibattito ed espresso valutazioni concordi su taluni princìpi contenuti nel disegno di legge.

La volontà di non restringere il dibattito alle Aule parlamentari, non significa voler eludere un giudizio sul testo proposto dalla Commissione, testo che il Gruppo comunista riconosce essere frutto di un'assai costruttiva collaborazione fra tutte le forze politiche, cui tutti i Gruppi parlamentari, il relatore e il rappresentante del Governo hanno contribuito con proposte stimolanti. Determinante è stato l'apporto della sua parte politica, che ha dimostrato la volontà di ricercare sulle maggiori questioni la più ampia con-

La Comunità montana nel testo proposto dalla Prima Commissione del Senato

Capo IV

COMUNITÀ MONTANE

Art. 25.

(Natura e ruolo delle Comunità montane)

1. Le Comunità montane sono associazioni obbligatorie costituite con leggi regionali, secondo i princìpi della legge della Repubblica, tra i Comuni montani e parzialmente montani, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati.

2. Ai fini della costituzione delle Comunità montane sono considerati Comuni montani quelli con popolazione non superiore a 50.000 abitanti situati per almeno l'ottanta per cento della loro superficie al di sopra dei seicento metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di seicento metri. Sono considerati Comuni parzialmente montani quelli nei quali, fermo rimanendo il limite di popolazione, il requisito altimetrico sussiste per una superficie non inferiore al dieci per cento del loro territorio.

3. La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla Comunità montana di quei Comuni parzialmente montani, che possono pregiudicarne l'omogeneità geografica o socio-economica; può prevedere, altresì, l'inclusione di quei comuni confinanti, con popolazione non superiore a cinquantamila abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico comunitario.

Art. 26.

(Funzioni delle Comunità montane)

1. Spetta alle Comunità montane l'esercizio associato di funzioni proprie dei Comuni o a questi delegate dalla Regione.

2. Spettano inoltre le funzioni attribuite dalla legge nonché la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità Economica Europea o dalle leggi statali e regionali.

3. Nella legge 3 dicembre 1971, n. 1102, sono abrogati il n. 5 del quarto comma dell'articolo 4; i commi quarto, quinto, sesto, settimo, ottavo, nono e decimo dell'articolo 5, nonché l'articolo 7.

vergenza possibile.

Il risultato di questo dibattito è un testo notevolmente lontano dal disegno di legge del Governo, soprattutto per quanto riguarda il ruolo dei prefetti, di cui i comunisti — che pure riconoscono le elevate qualità professionali di questa categoria di funzionari — chiedono una configurazione non lesiva delle autonomie locali. È sulla base delle modifiche e dei miglioramenti che saranno apportati al disegno di legge nel corso della discussione che i comunisti esprimeranno su di esso il loro giudizio definitivo.

Rileva quindi come la riforma delle autonomie locali — che coinvolgono interessi primari dei cittadini — ponga l'esigenza di esaltare la partecipazione democratica e di rifuggire dalla facile demagogia di un malinteso efficientismo e di un ipotetico governo dei tecnici, anticamera di pericolose esperienze involutive e reazionarie.

In questo senso la stessa riforma delle Unità sanitarie locali, che pure esige la valorizzazione delle professionalità, non può escludere una valenza politica dell'organo di gestione amministrativa; al settore sanitario devono essere poi fornite certezze operative e finanziarie, onde evitare di alimentare la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche.

In questa situazione, per tanti aspetti incerta e contraddittoria, il Gruppo comunista ribadisce il proprio impegno per la riforma del sistema delle autonomie, consapevole di essere la forza politica più coerente nel sostenere un effettivo rinnovamento istituzionale.

MURMURA (DC)

Il testo all'esame suscita nel Gruppo della Democrazia Cristiana profonda e sincera soddisfazione per il lavoro svolto. Pur se restano, infatti, talune ambiguità — dovute in larga misura alla volontà di acquisire la più ampia convergenza politica — l'esigenza di realizzare un'autentica governabilità del sistema trova nel disegno di legge una risposta puntuale ed esauriente.

Di fronte al disinteresse manifestato da taluni esponenti politici, al diffuso malessere di molte amministrazioni locali, gravate da vincoli intollerabili di natura finanziaria e da immotivate invadenze dell'autorità giudiziaria, il disegno di legge intende stabilire una chiara definizione delle competenze, con piena consapevolezza del fatto che una riforma delle autonomie locali che tenga conto della molteplice ed eterogenea ricchezza politico-culturale del paese non può prescindere da un assetto del potere locale articolato e diffuso.

Rileva quindi come nel disegno di legge all'esame siano stati in gran parte trasfusi i contenuti dell'ordine del giorno che l'Assemblea del Senato votò, a larga maggioranza, nel maggio 1984 e, nell'auspicare una rapida approvazione della riforma, sottolinea con soddisfazione l'accoglimento della tesi che vede il Comune quale ente esponenziale di base con funzioni proprie nei settori indicati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Per quanto riguarda il ruolo della Provincia, cui vengono attribuite funzioni di tipo programmatorio e in parte operative nell'ambito della programmazione generale, si è poi realizzata una positiva convergenza delle altre forze politiche sulle tesi tradizionalmente sostenute dal Gruppo della Democrazia Cristiana.

Altra questione di notevole rilievo nel testo proposto dalla Commissione è quella delle Comunità montane, alle quali è necessario affidare più incisive funzioni di programmazione, organizzazione e gestione degli interventi speciali per la montagna.

Quanto alle critiche mosse dal senatore Biglia in ordine al conferimento di una eccessiva autonomia statutaria agli enti comunali e provinciali, è opportuno sottolineare che tale autonomia deve necessariamente essere ampia, perché in caso contrario verrebbe meno la stessa ragione dell'esistenza dei poteri locali intesi come espressione di una comunità di cittadini.

Per ciò che concerne, invece, il conferimento agli enti locali di una autonoma capacità impositiva, occorre che tale innovazione, da tempo auspicata, non si concretizzi in modo tale da accentuare l'attuale divario tra le zone ricche e quelle povere del paese.

Di grande valore appare poi la rinnovata disciplina di tutta la materia dei controlli sugli atti degli enti locali, che finalmente — ristretti ai profili di legittimità — saranno affidati ad organismi particolarmente qualificati: ciò, si auspica, porrà fine ad un lamentato sistema nel quale troppo pesano le pressioni di parte, in spregio ad ogni criterio di obiettività.

Princìpi validi e innovativi vengono altresì introdotti in tema di responsabilità civile, amministrativa e contabile, anche se per gli amministratori locali andrebbe anticipato un intervento normativo in materia, ancor prima di procedere alla ipotizzata revisione globale di tutto il regime delle responsabilità per coloro che siano investiti di pubbliche funzioni.

È evidente che ulteriori affinamenti dovranno essere apportati al testo in discussione, specialmente nella parte concernente i rapporti tra Regioni ed enti locali, come pure dovrà essere valorizzata, in uno spirito di unitaria collaborazione tra istituzioni centrali e locali, la figura del prefetto, organo che appare suscettibile, ad onta di certe ormai sorpassate teorie panregionaliste, di recare un ulteriore contributo, in termini di coordinamento politico-burocratico e di supporto, allo sviluppo di rapporti proficui tra le varie istanze istituzionali.

Ma occorre prima di tutto, superata ogni sterile contrapposizione, dare vita ad una autentica cultura delle autonomie, in modo tale che, come auspica la Democrazia Cristiana, si potenzi il momento della partecipazione democratica e si realizzi, proprio attraverso gli enti locali, un più stretto collegamento tra istituzioni e società civile.

CIAFFI
(Sottosegretario di Stato per l'Interno)

Interviene per far presente che l'assenza del Ministro Scalfaro, dovuta ad altro inderogabile impegno, non va in alcun modo intesa come segno di disinteresse del Governo per la discussione su una materia di così rilevante importanza.

La riforma tocca infatti il fondamento stesso dello Stato repubblicano ed è auspicabile che tutte le forze politiche sappiano dare prova di responsabilità istituzionale, superando le difficoltà che necessariamente nascono da un testo di portata così ampia.

Di analoga responsabilità darà prova il Governo, le cui prossime deliberazioni in tema di servizi pubblici, sanità e finanza, dovranno essere coerenti con il disegno complessivo che il testo proposto dalla Commissione configura.

Certamente in ordine ad alcuni punti la riflessione può ancora maturare, ma occorre soprattutto eliminare le occasioni di conflitto che nascono attualmente da un insoddisfacente sistema di attribuzione di competenze per materie.

Inoltre, andrebbe opportunamente valorizzata la figura del Prefetto, organo investito di compiti di alta amministrazione e interlocutore primario delle istanze che promanano dalle amministrazioni locali.

In conclusione, nel rinviare un'esauriente esposizione del punto di vista del Governo alla replica che farà seguito alla discussione generale, auspica la tempestiva approvazione da parte del Senato di un testo che, per la prima volta, realizza una riforma organica dell'ordinamento delle autonomie locali.

Finanziamento 1985 alle Comunità montane: il Ministero del Bilancio fissa gli importi

Con decreto 9 febbraio 1985, pubblicato sulla G. U. n. 95 del 22 aprile scorso, il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica ha reso noti gli importi delle assegnazioni statali alle Comunità montane per l'esercizio 1985.

Come in precedenza comunicato, il fondo globale indicato nel bilancio statale per l'anno in corso a favore delle Comunità montane è di lire 159.601.200.000, in applicazione dell'art. 16 della legge n. 131/83 (finanza locale), in parte destinato alle spese di gestione ed erogato direttamente dal Ministero del Bilancio ed in parte per il finanziamento dei piani di sviluppo, assegnato alle Regioni.

Pubblichiamo il testo integrale del decreto.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

DECRETO 9 febbraio 1985.

Impegno della somma complessiva di L. 159.601.200.000 a favore delle Comunità montane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi degli articoli 16 e 16-bis della legge 26 aprile 1983, n. 131, anno finanziario 1985.

IL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Visto l'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, che istituisce il fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo;

Vista la legge 23 marzo 1981, n. 93, contenente disposizioni integrative della legge n. 1102/71, recante nuove norme per lo sviluppo della montagna;

Visto l'articolo 16 del decreto-legge n. 55/83, recante provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale, convertito, con modificazioni, nella legge n. 131/83;

Visto, in particolare, il secondo comma dell'art. 16 della sopracitata legge n. 131/83, che prevede erogazioni, a valere sull'autorizzazione di spesa 1983 di lire 120 miliardi, di cui al primo comma della legge medesima, direttamente alle Comunità montane, per spese di gestione, in ragione di lire 30 milioni, quale quota fissa per ciascuna di esse, nonché di lire 1.000 per abitante residente nel rispettivo territorio montano;

Visto, altresì, il terzo comma del sopracitato art. 16, il quale dispone che le quote di devoluzione, relative allo stanziamento, di cui al primo comma, vengano integrate nella misura del 13%, con erogazioni poste a carico del bilancio 1984;

Visto, inoltre, l'art. 16-*bis* della soprarichiamata legge n. 131/83, il quale, per gli anni 1984 e 1985, stabilisce che il contributo per interventi a favore della montagna sia pari a quello spettante per il 1983, ai sensi del citato art. 16, incrementato del tasso programmato d'inflazione;

Vista la legge di bilancio n. 888/84, per l'esercizio 1985, che quantifica in L. 159.601.200.000 lo stanziamento finalizzato ad interventi per la montagna;

Ritenuto di dover impegnare, a favore delle Comunità montane, l'importo complessivo di L. 27.059.518.000, per spese di gestione 1985, determinato ai sensi degli articoli 16, terzo comma, e 16-*bis* della legge n. 131/83, nonché dell'art. 2 del decreto interministeriale bilancio-agricoltura del 19 giugno 1984;

Ritenuto, altresì, di dover impegnare, per il 1985, a favore delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, l'importo differenziale complessivo di lire 132.541.682.000, secondo i nuovi coefficienti della tabella *A*, approvati con il soprarichiamato decreto interministeriale bilancio-agricoltura 19 giugno 1984;

Decreta:

Art. 1.

L'importo complessivo di L. 27 miliardi 59.518.000 è impegnato, per l'anno 1985, a favore delle Comunità montane appresso indicate, per le finalità, di cui al secondo comma dell'art. 16 della legge n. 131/83, come segue:

Regione Valle d'Aosta

	Lire
	—
Valdigne Mont Blanc	49.651.000
Grand Paradise	50.740.000
Grand Combin	45.550.000
Del Marmore	60.730.000
Evançon	54.202.000
Monte Rosa	53.469.000
Monte Emilius - n. 4	65.677.000
Zona «Walser» - n. 8	41.765.000

Regione Piemonte

Valli Curone, Grue, Ossona	50.326.000
Val Borbera	53.722.000
Alta Val Lemme ed Alto Ovadese	47.959.000
Alta Valle Orba-Erro-Bormida di Spigno	52.668.000
Langa Astigiana e Valbormida	48.629.000
Valli Po-Bronda e Infernotto	63.370.000
Valle Varaita	57.988.000
Valle Maira	56.110.000
Valle Grana	55.199.000
Valle Stura	52.546.000
Valli Gesso, Vermenagna, Pesio	71.195.000
Valli Monregalesi	58.834.000
Alta Val Tanaro, Mongia e Cevetta	58.225.000
Alta Langa Montana	67.276.000
Valle Antigorio e Formazza	45.323.000
Valle Vigezzo	48.396.000
Valle Antrona	42.207.000
Valle Anzasca	44.317.000
Valle Ossola	116.317.000
Val Strona	43.072.000
Cusio Mottarone	94.620.000
Val Grande	48.576.000
Alto Verbano	48.301.000
Valle Cannobina	49.444.000
Val Pellice	69.041.000
Valli Chisone e Germanasca	67.557.000
Pinerolese Pedemontano	56.783.000
Val Sangone	67.260.000

Bassa Valle Susa e Val Cenischia	109.411.000
Alta Valle Susa	54.956.000
Val Ceronda e Casternone	48.662.000
Valli di Lanzo	73.712.000
Alto Canavese	71.781.000
Valli Orco e Soana	54.783.000
Valle Sacra	54.436.000
Valchiusella	47.626.000
Dora Baltea Canavesana	48.166.000
Valsesia	90.297.000
Valle Sessera	56.556.000
Valle di Mosso	67.668.000
Prealpi Biellesi	71.031.000
Alta Valle del Cervo	41.319.000
Bassa Valle del Cervo e Valle Oropa	65.370.000
Alta Valle Elvo	52.365.000
Bassa Valle Elvo	57.197.000

Regione Lombardia

Oltrepo Pavese	67.413.000
Alto Garda Bresciano	76.676.000
Valle Sabbia	114.199.000
Valle Trompia	174.551.000
Valle Camonica	156.686.000
Sebino Bresciano	80.648.000
Alto Sebino	78.016.000
Valle Cavallina	72.855.000
Scalve	46.177.000
Valle Seriana Superiore	87.948.000
Valle Seriana	156.684.000
Valle Brembana	98.575.000
Valle Imagna	74.353.000
Zona 21	69.174.000
Valsassina-Valvarrone-Val d'Esino e Riviera	79.275.000
Zona 22	78.953.000
Lario Orientale	158.528.000
Triangolo Lariano	128.705.000
Lario Intelvese	76.875.000
Alpi Lepontine Meridionali	66.254.000
Alto Lario Occidentale	64.206.000
Zona 23	116.719.000
Valceresio	98.068.000
Valcuvia	89.547.000
Valganna a Valmarchirolo	61.992.000
Zona 24	94.444.000
Veddasca-Dumentina	83.030.000
Valchiavenna	71.645.000
Monte Bronzone e Basso Sebino	72.055.000

Regione Veneto

Agordina	71.697.000
Alpago	54.139.000
Cadore-Longaronese Zoldano	56.873.000
Bellunese	143.134.000
Centro Cadore	62.989.000
Comelico e Sappada	54.240.000
Feltrina	116.623.000
Valle del Boite	58.770.000
Grappa	50.958.000
Prealpi Trevigiane	60.446.000
Baldo	59.424.000
Lessinia	81.539.000
Alto Astico e Posina	57.923.000
Astico al Brenta	61.218.000
Agno Chiampo	69.118.000
Leogra Timonchio	57.625.000
Altopiano dei Sette Comuni	68.664.000
Brenta	54.506.000

Regione Friuli-Venezia Giulia

Carnia	101.252.000
Canal Ferro-Val Canale	60.091.000
Gemonese	55.068.000
Valli del Torre	56.366.000
Pedemontana del Livenza	63.053.000
Meduna Cellina	74.683.000
Val d'Arzino-Val Cosa-Val Tramontina	51.652.000
Collio	46.157.000
Carso	81.379.000
Valli del Natisone	58.228.000

Provincia autonoma di Trento
(comprensori)

Valle di Fiemme	63.166.000
Primiero	52.992.000
Bassa Valsugana e Tesino	72.166.000
Valle dell'Adige	235.797.000
Valle di Non	86.721.000
Valle di Sole	59.295.000
Delle Giudicarie	84.515.000
Alto Garda e Ledro	88.690.000
Della Vallagarina	141.596.000
Ladino della Valle di Fassa	50.868.000
Alta Valsugana	92.086.000

Provincia autonoma di Bolzano

Valle Venosta	81.301.000
Distrettuale Burgraviato	103.705.000
Valle Isarco	91.587.000
Valle Salto Sciliar	91.479.000
Valle Pusteria	125.971.000
Comprensoriale Oltradige - Bassa Atesina	110.779.000
Alta Valle Isarco	62.413.000

Regione Liguria

Ingauna	93.836.000
Pollupice	54.572.000
Alta Val Bormida	62.871.000
Giovo	118.378.000
Argentea	71.327.000
Valle Stura	55.445.000
Alta Val Polcevera	60.618.000
Alta Valle Scrivia	71.612.000
Fontanabuona	64.863.000
Alta Val Trebbia	45.969.000
Aveto-Graveglia-Sturla	52.748.000
Val Petronio	80.705.000
Alta Val di Vara	51.047.000
Riviera Spezzina	57.683.000
Media a Bassa Val di Vara	59.026.000
Intemelia	53.593.000
Argentina - Armea	48.372.000
Valle Arroscia	47.874.000
Dell'Olivo	51.858.000

Regione Emilia-Romagna

Appennino Imolese	50.628.000
Appennino Reggiano	97.475.000
Appennino Modena Ovest	54.377.000
Del Frignano	87.185.000
Appennino Cesenate	83.412.000
Appennino Faentino	59.115.000
Valli del Taro e Ceno	94.608.000
Appennino Parma Est	70.195.000
Appennino Forlivese	65.875.000
Appennino Bolognese n. 1	127.892.000
Appennino Bolognese n. 2	73.226.000
Appennino Modena Est	55.342.000
Appennino Piacentino	73.343.000

Regione Toscana

Lunigiana	113.619.000
Apuane	63.274.000
Garfagnana	83.296.000
Alto Mugello - Mugello - Val di Sieve	128.032.000
Alta Versilia	63.652.000
Area Lucchese	52.019.000
Appennino Pistoiese	77.413.000
Val di Bisenzio	54.210.000
Pratomagno	50.785.000
Val di Cecina	75.888.000
Casentino	85.712.000
Alto Tevere - Valtiberina	82.703.000
Monte Amiata	87.086.000
Elba e Capraia	77.377.000
Colline Metallifere	57.982.000
Colline del Fiora	62.107.000
Cetona	46.699.000
Media Valle Serchio	82.902.000

Regione Marche

Alta Valmarecchia	62.649.000
Alte Valli del Fiastrone - Chienti e Nera	62.034.000
Sibillini	62.190.000
Fiastra - Fiastrone - Tennacola e Medio Chienti - Zona L.	67.368.000
Montefeltro	64.706.000
Metauro	75.590.000
Alta Valle dell'Esino	118.867.000
Alto e Medio Metauro	91.329.000
Alta Valle del Potenza	64.378.000
San Vicino	55.766.000
Catria e Nerone	84.816.000
Tronto	78.780.000

Regione Umbria

Alto Tevere Umbro	133.004.000
Alto Chiascio	115.550.000
Monte Subasio	94.585.000
Monti del Trasimeno	44.155.000
Valnerina	59.443.000
Monti Martani e del Serano	64.290.000
Amerino «Croce di Serra»	44.511.000
Monte Peglia e Selva di Meana	46.069.000
Valle del Nera e Monte San Pancrazio	65.941.000

Regione Lazio

Gronde Monti Ausoni	78.818.000
Valle del Comino	75.632.000
Valle del Liri	107.499.000
Alta Tuscia Laziale	40.998.000
Dei Cimini	68.296.000
Monti della Tolfa	51.892.000
Monti Sabini - Tiburtini - Cornicolani - Prenestini	136.180.000
Monti Lepini	133.553.000
Monti Ernici	147.938.000
Montepiano Reatino	82.998.000
Dell'Aniene	87.283.000
Castelli Romani e Prenestini	87.641.000
Della Sabina	45.837.000
Del Velino	55.930.000
Del «Salto Cicolano»	57.206.000
Del Turano	54.631.000
Monti Aurunci	88.173.000

Regione Abruzzo

Amiternina	144.369.000
Campo Imperatore - Piana di Navelli	55.149.000
Sirentina	54.010.000
Valle del Giovenco	67.119.000
Marsica 1	147.303.000
Valle Peligna	61.726.000
Valle Roveto	65.075.000
Alto Sangro e Altopiano delle Cinquemiglia	62.258.000
Vestina	58.685.000
Della Maiella e del Morrone	65.108.000
Della Laga - Zona M	130.900.000
Del Gran Sasso	75.438.000
Della Maielletta	59.934.000
Aventino Medio Sangro	56.684.000
Medio Sangro	48.878.000
Val Sangro	48.423.000
Medio Vastese	68.115.000
Alto Vastese	57.178.000
Vomano - Fino e Piomba	69.423.000

Regione Molise

Matese	74.935.000
Molise Centrale	133.549.000
Cigno - Valle Biferno	54.822.000
Fortore Molisano	79.318.000
Trigno - Medio Biferno	61.138.000
Monte Mauro	61.059.000
Volturno	60.695.000
Centro Pentria	80.785.000
Alto Molise	63.101.000
Sannio	54.331.000

Regione Campania

Monte S. Croce	54.544.000
Matese	84.909.000
Monte Maggiore	49.002.000
Titerno	64.423.000
Alto Tammaro	66.039.000
Fortore	79.116.000
Taburno	59.639.000
Ufita	109.103.000
Alta Irpinia	105.018.000
Partenio	84.666.000
Vallo di Lauro e Baianese	68.865.000
Valle dell'Irno	69.375.000
Terminio-Cervialto	122.451.000
Penisola Sorrentina	97.938.000
Penisola Amalfitana	133.417.000
Alto e Medio Sele	85.259.000
Tanagro	64.918.000
Vallo di Diano	106.643.000
Alburni	69.811.000
Calore Salernitano	87.918.000
Alento - Monte Stella	66.949.000
Gelbison e del Cervati	67.147.000
Lambro e Mingardo	92.311.000
Zona Bussento	72.029.000

Regione Puglia

Sub-Appennino Dauno Meridionale	79.571.000
Gargano	191.787.000
Murgia Sud Orientale	112.994.000
Murgia Nord Occidentale	121.644.000
Sub-Appennino Dauno Settentrionale	76.529.000

Regione Basilicata

Marmo Platano	74.509.000
Melandro	72.037.000
Alto Basento	160.547.000
Camastra - Alto Sauro	60.315.000
Alto Agri	84.103.000
Lagonegrese	105.595.000
Medio Sinni - Pollino - Raparo	77.586.000
Val Sarmento	51.215.000
Medio Basento	66.703.000
Basso Sinni	66.104.000
Medio Agri - Sauro	70.603.000
Alto Bradano	79.875.000
Vulture	112.020.000

Regione Calabria

Alto Ionio	89.309.000
Pollino	103.712.000
Alto Tirreno	78.758.000
Appennino Paolano	133.109.000
Savuto	81.969.000
Silana	103.350.000
Sila Greca	104.145.000
Destra Crati	118.686.000
Busento	59.289.000
Unione delle Valli	63.246.000
Serre Cosentine	69.565.000
Alto Crotonese	76.918.000
Presila Catanzarese	107.972.000
Monti Tiriolo - Reventino e Mancuso	95.919.000
Fossa del Lupo	87.144.000
Versante Ionico	70.419.000
Serre Calabre	67.341.000
Alto Mesima	71.182.000
Stillaro - Allaro	53.594.000
Limina	52.569.000
Aspromonte Orientale	72.516.000
Versante Ionico Merid.	72.470.000
Versante dello Stretto	83.078.000
Versante Tirrenico Merid.	63.291.000
Versante Tirrenico Settentr.	60.960.000

Regione Sicilia

Valle Alcantara	67.849.000
Zona B	58.882.000
Tirreno Peloritana	72.024.000
Zona D	96.822.000
Nebrodi	92.485.000
Eolie	56.903.000
Etnea	136.764.000
Iblea	94.256.000
Delle Madonie	140.009.000
Del Corleonese	102.359.000
Alto Salso	98.643.000
Erei	89.749.000
Erice	90.721.000
Della Quisquina	84.726.000
Monrealese	78.077.000

Regione Sardegna

Osilo Ploaghe	56.701.000
Su Sassu - Anglona - Gallura	54.730.000
Gallura - Zona III	77.473.000
Del Logudoro	60.309.000
Monte Acuto	72.478.000
Goceano	59.656.000
Marghine Planargia	88.196.000
Del Nuorese	150.532.000
Delle Baronie - Zona X	92.486.000
Ogliastra	105.947.000
Barbagia Mandrolisai - Zona XII	69.558.000
Sarcidano - Barbagia di Seulo - Zona XIII	68.539.000
Montiferru - Zona XIV	62.574.000
Barigadu	58.426.000
Arci - Grighine	55.852.000
Alta Marmilla	55.596.000
Zona XVIII	99.715.000
Sulcis Iglesiente - Zona XIX	147.348.000
Mulargia e Flumendosa	46.572.000
Sarrabus - Gerrei - Zona XXI	72.172.000
Basso Sulcis	68.179.000
Zona XXIII	94.266.000
Serpeddi	136.955.000
Zona XXV	41.257.000
Riviera di Gallura	122.560.000

Art. 2.

L'importo complessivo di L. 132 miliardi 541.682.000 è impegnato, per l'esercizio 1985, a favore delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, per le finalità d'intervento ex legge n. 93/81, come segue:

Regioni e Province autonome	*Importi (in lire)*
Trento	1.888.719.000
Bolzano	2.133.921.000
Valle d'Aosta	1.581.222.000
Piemonte	8.472.064.000
Liguria	3.427.528.000
Lombardia	10.217.638.000
Veneto	4.289.049.000
Friuli-Venezia Giulia	2.630.952.000
Emilia-Romagna	5.008.750.000
Marche	4.016.013.000
Toscana	6.904.096.000
Umbria	2.972.910.000
Lazio	6.702.633.000
Abruzzo	8.281.204.000
Molise	3.879.495.000
Campania	10.428.380.000
Puglia	4.913.320.000
Basilicata	7.310.999.000
Calabria	11.798.861.000
Sicilia	9.814.712.000
Sardegna	15.869.216.000
Totale	132.541.682.000

Art. 3.

L'onere complessivo di L. 159 miliardi 601.200.000 graverà sul cap. 7081 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Bilancio e della programmazione economica, per il 1985.

Il presente decreto sarà trasmesso alla Corte dei conti per la registrazione e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Roma, addì 9 febbraio 1985.

(Registrato alla Corte dei conti, addì 14 marzo 1985 - Registro n. 1 Bilancio, foglio n. 177).

Assemblea della Comunità montana/U.S.L. Contrastanti pareri sullo scioglimento per mancata approvazione del bilancio preventivo

Pubblichiamo il testo, tratto dal Quaderno n. 19/85 del Ministero dell'Interno, di una richiesta di parere rivolta da detto Ministero al Consiglio di Stato, la relativa risposta di questi e la replica dell'Amministrazione, in merito alla legittimità dello scioglimento dell'Assemblea generale della Comunità montana, coincidente perfettamente con quella della U.S.L., nel caso di mancata approvazione nei termini di legge del bilancio di previsione della Unità sanitaria locale.

La richiesta del Ministero dell'Interno

In data 6-7-1984 la Direzione Generale Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno ha inoltrato al Consiglio di Stato la seguente richiesta:

L'assemblea della Comunità montana «Alto Chiascio» — che è nel contempo assemblea generale della U.S.L. «Alto Chiascio» ex art. 15 L. 833/1978 — dopo aver esperito vari infruttuosi tentativi, si è rivelata incapace di provvedere all'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 1984 di detta U.S.L., contravvenendo così ad un preciso obbligo di legge.

In tale situazione, l'organo regionale di controllo ha formalmente diffidato il Presidente della Comunità montana a convocare l'assemblea per discutere e deliberare il suddetto bilancio di previsione entro e non oltre un dato termine, scaduto il quale sarebbero stati adottati i provvedimenti sostitutivi previsti dalla legge.

Tale diffida è stata notificata a tutti i consiglieri, ma nonostante ciò l'Assemblea della Comunità montana non ha ottemperato al suindicato obbligo e, di conseguenza, il Comitato regionale di controllo ha nominato un commissario *«ad acta»*, il quale ha provveduto ad approvare il bilancio di previsione.

Si è, pertanto, verificata, nella specie, l'ipotesi di cui all'art. 4 della legge 22-12-1969, n. 964, secondo cui occorre procedere allo scioglimento dell'organo resosi inadempiente.

In precedenza la norma è stata ritenuta applicabile — per il parallelismo esistente in tema di controlli tra UU.SS.LL. ed enti locali territoriali (cfr. art. 49 legge 23-12-1978, n. 833) — nei confronti di assemblee di UU.SS. LL. costituite da rappresentanti di più Comuni.

Nel particolare caso è sorta, però, qualche perplessità a causa della piena coincidenza dell'assemblea della U.S.L. con quella della Comunità montana con la conseguenza che il provvedimento di rigore colpirebbe contemporaneamente i due enti.

Malgrado tale ulteriore (ed a prima vista perverso) effetto, lo scrivente propende per la tesi dell'applicabilità della norma *«de quo»* anche nell'ipotesi in cui si verifichi detta coincidenza.

Ed infatti in tale ultima ipotesi non si realizza una mera traslazione di attribuzioni da un organo ad un altro, il quale per altri aspetti conserverebbe una propria individualità ed autonomia, bensì trattasi di un identico organo al quale l'ordinamento demanda una ulteriore funzione: agire in veste di organo della U.S.L.

In sostanza, nella fattispecie prospettata, si verifica una riunione nel medesimo organo di due uffici diversi, senza che si realizzi uno sdoppiamento dell'organo stesso.

Ne consegue un ampliamento delle competenze istituzionalmente spettanti all'assemblea generale della Comunità montana, la quale, per quanto sopra, si rende inadempiente di un proprio obbligo anche quando non ottemperi ai compiti ad essa spettanti in veste di organo della U.S.L., ben potendo allora applicarsi i provvedimenti sanzionatori previsti dall'ordinamento.

L'opinione esposta trova conferma nel testo della legge 833 che, nell'individuare gli organi della U.S.L. il cui ambito territoriale coincide con quello della Comunità montana identifica l'assemblea generale della Comunità montana con quella della U.S.L., attribuendole così una configurazione strutturale del tutto peculiare e diversa da quella prevista per altri organi della U.S.L., quali il Comitato di gestione ed il suo Presidente.

Ed, in tal senso, nella rubrica dell'art. 15, II comma lett. *c*) legge 833/78 si legge ... *«l'assemblea generale è costituita dall'assemblea generale della Comunità montana ...»* senza, peraltro, nulla aggiungere sulla competenza.

Per converso, detto art. 15, relativamente ad altri organi della struttura sanitaria in questione — Comitato di gestione e Presidente — si limita ad affermare: «... *le competenze del Comitato di gestione e del suo Presidente sono attribuite rispettivamente alla Giunta ed al Presidente della Comunità montana*».

Né sembra possa prospettarsi, in contraria ipotesi, la possibilità di sospendere l'assemblea generale della Comunità montana dalle funzioni di assemblea generale della U.S.L.

A parte il fatto che il vigente ordinamento prevede un provvedimento del genere come meramente prodromico allo scioglimento, si osserva che, scaduto il termine di durata della sospensione, le funzioni di organo deliberante della U.S.L. sarebbero nuovamente assunte dallo stesso organo che le svolgeva in precedenza e che già una volta si è dimostrato incapace di provvedervi, onde si verrebbe a ripristinare quella situazione antigiuridica alla cui risoluzione è finalizzato il citato art. 4 del 1969.

Si intende che la ricostituzione dell'assemblea della Comunità montana

dovrà avvenire nei tempi e nei modi fissati dalla legge regionale vigente in materia.

Data, quindi, la estrema delicatezza ed importanza della questione, si ravvisa l'esigenza di acquisire una interpretazione certa e, quindi, si ritiene di dover chiedere l'autorevole parere del Consiglio di Stato.

Con l'occasione si prega di consentire l'invio della presente richiesta al Consiglio di Stato.

La risposta del Consiglio di Stato

La Sezione Prima del Consiglio di Stato, in adunanza 30-7-1984, ha così risposto:

«Vista la relazione in data 6-7-1984, con la quale il Ministero dell'Interno - Direzione Generale Amministrazione Civile, chiede il parere del Consiglio di Stato sulla questione di cui in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore;

Premesso:

L'assemblea generale della U.S.L. "Alto Chiascio", che è costituita dall'assemblea generale della Comunità montana "Alto Chiascio", non ha approvato il bilancio di previsione per il 1984, né entro il 31-12-1983 né entro l'aprile 1984, mese oltre il quale non poteva essere protratta la gestione provvisoria ai sensi dell'art. 19 D.L. 12-9-1983, n. 463, come convertito in legge 11-11-1983, n. 638, né entro il 10-6-1984, termine imposto attraverso la diffida del Co. Re.Co. dell'Umbria.

Veniva quindi nominato, ai sensi dell'art. 59 u.c.l. 10-2-1953 n. 62, un commissario *"ad acta"*, il quale provvedeva all'approvazione del bilancio di previsione.

Il Prefetto di Perugia, con comunicazione del 22-6-1984, riteneva che si era verificata l'ipotesi di cui all'art. 305 R.D. 3-3-1984 n. 383, come sostituito dall'art. 4 L. 22-12-1969 n. 964 e proponeva lo scioglimento dell'assemblea generale della U.S.L. "Alto Chiascio", costituita dalla assemblea generale della Comunità montana "Alto Chiascio".

Il Ministero dell'Interno, pur condividendo l'orientamento del Prefetto di Perugia, data la delicatezza della questione, chiede il parere di questo Consiglio di Stato circa la legittimità dell'esercizio del potere di scioglimento dell'assemblea generale della U.S.L. e quindi nel contempo dell'assemblea generale della Comunità montana "Alto Chiascio" da parte dell'Autorità statale.

Considerato:

La Sezione ritiene che l'assemblea generale della Unità sanitaria locale possa essere sciolta dall'Autorità statale (Ministero dell'Interno, previo concerto con il Ministro della Sanità) con decreto presidenziale motivato, quando ricorrano gravi motivi di ordine pubblico o quando i titolari dell'organo, richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti per legge persistano a violarli (artt. 149 e 323 t.u.l.c. e p. 1915) o, quando non sia approvato il bilancio entro il termine massimo assegnato (art. 305 r.d. 3-3-1934 n. 383, come sostituito dall'art. 4 l. 22-12-1969 n. 964), previo parere della Regione (parere obbligatorio).

Tale scioglimento, nei casi nei quali l'assemblea generale della U.S.L. coincide con il consiglio comunale ovvero con l'assemblea generale dell'associazione dei Comuni ovvero con l'assemblea generale della Comunità montana, ai sensi dell'art. 15 L. 23-12-1978 n. 833, implica il venir meno di tali organi, perché l'unicità strutturale, pur se alla stessa entità fanno capo due autonomi centri di competenza, non consente soluzione diversa.

Entrambi i centri di competenza infatti esistono e si manifestano attraverso l'identica struttura; cessando, quindi, di esistere la struttura, cessano anche di esistere i centri di competenza, che in tale struttura trovano il loro necessario punto di emersione.

Non è però senza conseguenze il fatto che lo scioglimento attenga alla funzione della U.S.L. e non a quella della Comunità montana.

Mentre infatti la Comunità montana — come del resto il Comune o l'associazione dei Comuni — è ente locale autonomo, istituito per il perseguimento di finalità potenzialmente generali e costituzionalmente garantito (art. 5, 118 e 130 Cost.) anche nei confronti della Regione, la U.S.L. — al di là del suo atteggiarsi strutturale quale organo a rilevanza esterna dell'ente locale — è l'unità fondamentale dell'ordinamento sanitario delineato dalla L. 23-12-1978 n. 833; essa, quindi, fa parte di quell'ordinamento, che ha per fine la tutela della salute attraverso il Servizio sanitario nazionale.

Ora, se si esamina la questione proposta a questo Consiglio dall'angolazione della funzione della U.S.L. e quindi dell'interesse, piuttosto che da quella della struttura, si avverte che la trasposizione delle norme sui controlli degli organi degli enti locali alle U.S.L. appare meccanicistica, in quanto non coglie l'essenza del fenomeno, che è data dal fatto che gli enti locali autonomi sono potenzialmente portatori degli interessi generali delle Comunità sottostanti; la U.S.L., invece, è strumento per la tutela della salute, che è perseguita attraverso l'attuazione del servizio sanitario nazionale.

La U.S.L. è strumento, quindi, per la soddisfazione di uno specifico interesse della comunità (il legame con la comunità territoriale è elemento caratterizzante anche della U.S.L.).

Ora, la materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera è attribuita alle Regioni dall'art. 117 della Costituzione, e le Regioni sono competenti, secondo l'art. 15 L. 833/78, in tema di struttura e funzionamento delle singole Unità sanitarie locali, come pure in materia di organizzazione e gestione dei singoli servizi; alle Regioni spetta, in base all'art. 11 secondo comma lett. *c)* della L. 833/78 «*assicurare la corrispondenza tra costi dei servizi e relativi benefici*»; alle Regioni spettano, oltre ai controlli sugli atti (art. 49 c. 1 e 4 L. 833/78), anche i controlli sulla gestione (art. 49 c. 7 L. 833/78 e succ. mod.) delle U.S.L., e controlli ispettivi e sostitutivi (art. 13 L. 26-4-1982 n. 181, come modificato dall'art. 11 D.L. 12-9-1983 n. 463).

Appare, quindi, chiaro come una interpretazione logico-sistematica attenta, oltre che al dato strutturale, a quello funzionale dell'istituto, non consenta di ritenere che l'art. 49 comma 5° (originariamente 2°) L. 833/78 e successive modificazioni abbia operato, *sic et simpliciter*, una estensione della disciplina dei controlli sugli organi di Comuni e Province, agli organi delle Unità sanitarie locali.

Tale comma recita: «*Le modificazioni apportate in sede di riordino delle autonomie locali alla materia dei controlli sugli atti e sugli organi dei Comuni e delle Province s'intendono automaticamente estese ai controlli sulle Unità sanitarie locali*»; esso quindi, né per quanto riguarda il regime del controllo sugli atti, che presenta delle differenziazioni (articolo 49 commi 1 e 4 L. 833/78 e succ. mod.), né per quanto concerne il regime del controllo sugli organi delle U.S.L., opera un rinvio alla normativa in atto dei controlli su Comuni e Province.

Infatti il controllo sugli organi degli enti locali autonomi, che si attua attraverso la sospensione, lo scioglimento o la rimozione, la costituzione di un organo straordinario, spetta allo Stato (artt. 149 e 323 t.u.l.c. e p. 1915 e 305 t.u.l.c. e p. 1934 per quanto concerne i Comuni e le Province) ed è espressione della unitarietà dello Stato e della sua sovranità.

Ora, l'interesse alla continuità dell'esercizio delle funzioni pubbliche, richiede un tale controllo anche sull'assemblea generale delle U.S.L., come è indicato dall'articolo 49, 5° comma, legge 833/78.

Avuto, quindi, riguardo alla struttura della U.S.L., al suo collegamento

con la comunità territoriale, alla circostanza che l'assemblea generale è coincidente con organi di enti locali autonomi, al nesso che la lega al Comune (l'art. 11 2° c. L. 833/78 recita: *"I Comuni esercitano le funzioni di cui alla presente legge, in forma singola o associata, mediante le Unità sanitarie locali"*), tale potere non può che spettare allo Stato, alla luce del disposto dell'art. 130 Cost., che esclude una attribuzione regionale in materia.

Tuttavia il particolare interesse di cui la U.S.L. è portatrice, interesse che, come si è visto, comporta una fitta trama di competenze attribuite alla Regione, fa sì che nel procedimento volto allo scioglimento dell'organo deliberante della U.S.L., debba intervenire la Regione, alla quale pertanto va richiesto il parere.

Questa ricostruzione dell'istituto risponde ad una interpretazione logico-sistematica degli artt. 323 t.u.l.c. e p. 1915, 305 t.u.l.c. e p. 1934 e 49 5° comma L. 833/78, alla luce delle norme costituzionali e della normativa di cui alla legge 833/78 la cui ratio, come già la ratio del D.P.R. 616/77, è quella di offrire un modello di organizzazione, né per settori, né per livelli, ma il più possibile integrato.

Del resto, che la strada imboccata dal legislatore sia stata quella della cooperazione e della integrazione fra più enti, anche all'interno di uno stesso livello di intervento, è indicato dall'art. 28 L. 27-12-1983 n. 730, che delinea un procedimento di scioglimento del comitato di gestione della U.S.L., che è promosso da una richiesta della Regione e disposto dall'Autorità statale.

In conclusione, sottolineato che in diritto pubblico il potere è sempre connesso con qualche forma di responsabilità, e che quindi potere e responsabilità sono aspetti della stessa realtà, la Sezione ritiene che in un procedimento, quale quello in esame, che può assumere grande rilievo per l'ordinamento, un tale assetto normativo appare rispondente alle esigenze del sistema sanitario e di quello delle autonomie, posto che esso garantisce, appunto, la partecipazione della Regione esplicita e istituzionalizzata.

P.Q.M.

Esprime il parere nel senso di cui in motivazione».

La replica del Ministero dell'Interno

La Direzione Generale dell'Amministrazione Civile del Ministero dell'Interno ha ora replicato con questa relazione trasmessa al Ministro per l'inoltro al Consiglio di Stato:

«Nel luglio dello scorso anno fu chiesto il parere del Consiglio di Stato in ordine alla questione se possa procedersi — ai sensi dell'art. 4 della legge 22-12-1969, n. 964 — allo scioglimento dell'assemblea di una Comunità montana che sia nel contempo assemblea generale di una U.S.L. ex art. 15 legge 833/1978, allorché essa risulti inadempiente all'obbligo dell'approvazione del bilancio della U.S.L. stessa.

Il Consiglio di Stato (Sezione I) ribaltando l'impostazione del problema data dal Ministero — tendente a far risalire la responsabilità (e le conseguenze) dell'omissione direttamente all'Assemblea della Comunità montana, in quanto organo unico e originario, le cui competenze risultano soltanto ampliate dall'attribuzione ad esso anche delle funzioni di assemblea della U.S.L. — ha espresso, in data 30 luglio scorso, il parere che *"l'assemblea della U.S.L. possa essere sciolta dall'Autorità statale"* e che nei casi in cui questa *"coincide con il Consiglio comunale ovvero con l'assemblea generale della associazione dei Comuni ovvero con l'assemblea generale della Comunità montana"* lo scioglimento *"implica il venir meno di tali organi, perché l'unicità strutturale, pur se alla stessa entità fanno capo due autonomi centri di competenza, non consente soluzioni diverse"*.

Tale differente impostazione, peraltro, ha condotto l'Alto Consesso ad affermare che, essendo l'U.S.L. portatrice di uno specifico interesse della collettività (quello alla tutela della salute) al quale corrispondono numerose competenze attribuite alla Regione, è necessario che nel procedimento volto allo scioglimento dell'organo deliberante della U.S.L. stessa intervenga la Regione, alla quale, pertanto, va chiesto il parere.

Proprio la previsione di quest'ultimo adempimento suscita alquanta perplessità, sia in relazione alla non definita natura di detto parere, sia per le conseguenze d'ordine giuridico e pratico che l'affermazione di un tale principio implica.

Ed invero, sotto il primo aspetto, si rileva che non viene specificato se il parere della Regione abbia carattere vincolante o meno, per cui quanto meno tale dubbio andrebbe risolto.

Sotto il secondo profilo si osserva che, giustificandosi la necessità del parere della Regione sulla base degli interessi che fanno capo alla stessa in materia sanitaria, potrebbe ipotizzarsi, financo, l'inaccettabile conseguenza che un siffatto parere vada richiesto anche qualora occorra procedere allo scioglimento dell'assemblea della Comunità montana (ovvero del Consiglio comunale) per inadempimento ad un obbligo di legge che non abbia alcuna attinenza con la materia sanitaria. Anche in questo caso, infatti, vengono, sia pur di riflesso, coinvolti interessi della Regione in detta materia sanitaria, considerato che, per effetto dello scioglimento dell'organo deliberante della Comunità montana (o del Comune), si *"dissolve"* anche quello della U.S.L.

Inoltre, nel caso in cui lo scioglimento si renda obbligatorio (come nell'ipotesi di mancata approvazione del bilancio) la Regione ritardando, per i motivi più vari, l'emissione del parere, potrebbe in sostanza vanificare lo scopo principale delle norme particolari in materia, che è quello di assicurare un intervento risolutivo immediato della crisi dell'amministrazione, di cui la cennata inadempienza è sintomo inequivocabile.

Si ritiene, quindi, opportuno riprospettare la questione al Consiglio di Stato insistendo nella tesi già sostenuta nella precedente richiesta di parere: che cioè nell'ipotesi di U.S.L. monocomunale, ovvero territorialmente coincidente con una Comunità montana, non è in alcun modo riscontrabile una diversificazione di organi, essendosi in presenza di un solo organo — il Consiglio comunale o l'assemblea della Comunità montana — investito di compiti ulteriori rispetto a quelli che normalmente gli competono; sicché, pur se detto consiglio o assemblea si rendono inadempienti a obblighi connessi alle funzioni di assemblea di U.S.L., essi sono pur sempre inadempienti a propri specifici obblighi.

Pertanto è nei confronti del Consiglio comunale (ovvero dell'assemblea della Comunità montana) che dovrà indirizzarsi il potere sanzionatorio della autorità statale, addivenendo così allo scioglimento del Consiglio comunale (o dell'assemblea generale della Comunità montana) e non a quello dell'assemblea della U.S.L., il quale, per converso, scaturirà in via indiretta come conseguenza necessaria del primo scioglimento.

In conclusione, se, come si ritiene, l'inadempimento che postula l'intervento sanzionatorio dello Stato è imputabile all'assemblea dell'ente locale ed è, quindi, sempre e solo questa a dover essere sciolta dalla competente autorità, non si vede a quale titolo la Regione, che non ha alcuna competenza in materia di controllo sugli organi degli enti locali, possa intervenire nella relativa procedura.

Resta il caso — non considerato nella precedente richiesta di parere, in quanto ritenuto «pacifico» — dell'U.S.L. pluricomunale, in cui non vi è coincidenza dell'assemblea della U.S.L. stessa con il Consiglio comunale o con l'assemblea della Comunità montana e per il quale, quindi, non sono opponibili, relativamente alla richiesta di parere

alla Regione, le argomentazioni di cui sopra.

Pur se, dunque, l'eventuale scioglimento per inadempienza ad obblighi concernenti l'attività dell'U.S.L. non colpisce, neppure indirettamente, gli organi di governo degli enti locali territoriali, ugualmente si nutrono perplessità circa l'ammissibilità dell'introduzione, per via di interpretazione, nel relativo procedimento di un parere (obbligatorio) non previsto dalle norme che tale procedimento regolano.

Con una recentissima sentenza (n. 245 del 5-11-1984), la Corte Costituzionale, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse da varie Regioni nei confronti di numerose disposizioni della legge 27-12-83, n. 730 (legge finanziaria 1984), ha affermato, tra l'altro, che *"i controlli sugli atti e sugli organi delle Unità sanitarie locali seguono puntualmente — in base all'espresso disposto dell'art. 49, comma secondo, della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale — le sorti dei corrispondenti controlli relativi ai Comuni e alle Province: con la conseguenza che i soli controlli sugli atti spettano agli appositi comitati regionali, mentre i controlli sugli organi rientrano nella competenza dello Stato. Ed in quest'ultimo campo ricadono senz'altro gli stessi scioglimenti dovuti a ragioni funzionali ..."*.

Da quanto sopra sembra potersi inferire che, se i controlli sugli organi delle U.S.L. *"seguono puntualmente"* quelli relativi ai Comuni e alle Province, non può trovare spazio un non previsto parere della Regione, tanto più che lo scioglimento dell'assemblea dell'U.S.L. è disposto per accertati motivi funzionali dell'organo, della cui sussistenza è unico giudice lo Stato, nulla rilevando che i provvedimenti omessi ricadono eventualmente in settori in cui le funzioni sono state trasferite dallo Stato alle Regioni.

Peraltro, com'è noto, è stato ampiamente teorizzato il fenoceno della c.d. *"riduzione della fattispecie"*, nel caso di trasferimento alle Regioni della competenza ad adottare determinati provvedimenti per i quali la legge dello Stato — applicabile fino all'emanazione di una nuova disciplina regionale — preveda l'intervento consultivo di organi statali che non trovano corrispondenza in similari organi regionali, ritenendosi che, in tal caso, si sia determinata la caducazione degli interventi stessi, i quali, perciò, non costituiscono più elementi del procedimento.

Non risulta, invece, che sia stato ipotizzato il fenomeno inverso, e cioè quello dell'arricchimento della fattispecie, allorché l'adozione di specifici provvedimenti sia rimasta di competenza dello Stato, in un quadro, però, di avvenuto passaggio alle Regioni di funzioni correlate ai provvedimenti stessi, onde sia stato ritenuto indispensabile l'intervento regionale nella relativa procedura.

La differenza tra le due ipotesi è invero macroscopica: *a*) nella prima vi è un passaggio di competenze da un soggetto ad un altro, diversamente organizzato, mentre nella seconda la continuità della titolarità del potere del primitivo soggetto non pone problemi di inevitabile adattamento delle procedure; *b*) l'individuazione degli interventi procedurali non più praticabili risulta automaticamente dall'avvenuto trasferimento di funzioni, mentre l'individuazione da parte dell'autorità amministrativa di un nuovo intervento procedurale introduce un elemento del tutto discrezionale e, perciò, arbitrario, potendo soltanto il legislatore valutare, in un mutato quadro legislativo d'assieme, la necessità di modificare i procedimenti amministrativi, determinando con precisione le forme e il grado di incidenza di interventi nuovi.

Con tali conclusioni si prega di consentire l'invio della presente relazione al Consiglio di Stato perché sottoponga nuovamente la questione all'autorevole parere dell'Adunanza generale».

Unione nazionale comuni comunità enti montani

U.N.C.E.M.

SEDE CENTRALE	00185	ROMA - Viale del Castro Pretorio, 116 - tel. 06/465.122 - 464.683 (segr. telef. perman.) Orario d'ufficio: 8-14; martedì, mercoledì, giovedì anche 15-17; sabato chiuso
DELEGAZIONI REGIONALI		
PIEMONTE	10123	TORINO - presso Assessorato Prov. Montagna - Via Lagrange, 2 - tel. 011/5756.2599
VALLE D'AOSTA	11100	AOSTA - Consorzio BIM - Piazza Narbonne, 16 - tel. 0165/362.368
LIGURIA	16124	GENOVA - Salita S. Francesco, 4 - tel. 010/291.470
LOMBARDIA	20124	MILANO - presso Ass. Reg. Enti Locali - Via Fabio Filzi, 22 - XXII piano - tel. 6262.4818
Provincia autonoma TRENTO	38100	TRENTO - Passaggio Peterlongo, 8 - tel. 0461/987.139
Provincia autonoma BOLZANO	39100	BOLZANO - Consorzio Comuni - Lungotalvera S. Quirino, 10 - tel. 0471/38.101
VENETO	32043	CORTINA D'AMPEZZO - presso Comunità montana Valle del Boite - Via Marconi, 3/A tel. 0436/60.668
FRIULI-VENEZIA GIULIA	33100	UDINE - presso Ente Friulano Economia Montana - P.za Patriarcato, 3 - tel. 0432/22.804
EMILIA-ROMAGNA	40124	BOLOGNA - presso I.S.E.A. - Via Marchesana, 12 - tel. 051/231.999
TOSCANA	55023	BORGO A MOZZANO (LU) - presso Comunità montana Media Valle Serchio - Via Umberto I - tel. 0583/88.346
MARCHE	60044	FABRIANO (Ancona) presso Comune - tel. 0732/35.77
UMBRIA	06100	PERUGIA - Via M. Fanti, 2 - tel. 075/66.717
LAZIO	00185	ROMA - Viale del Castro Pretorio, 116 - tel. 06/464.064 - 474.0387
ABRUZZO	67100	L'AQUILA - presso Comunità montana Amiternina - Via Marrelli, 77 - tel. 0862/62.033
MOLISE	86100	CAMPOBASSO - presso ASCOM - Via Roma, 65 - tel. 0874/95.703
CAMPANIA	80133	NAPOLI - presso ERSAC - P. Maria Cristina di Savoia, 40 - tel. 081/685.311 int. 268
PUGLIA	71100	FOGGIA - presso Consorzio Gargano - Viale C. Colombo, 243 - tel. 0881/33.140
BASILICATA	85100	POTENZA - Via IV Novembre, 46 - tel. 0971/20.079
CALABRIA	88100	CATANZARO - Via Padre Antonio da Olivadi - tel. 0961/42.539
SICILIA	90139	PALERMO - presso ASACEL - Via Emerico Amari, 8 - tel. 091/580.479 - 588.643
SARDEGNA	09100	CAGLIARI - Viale Regina Elena, 7 - tel. 070/662.516

Il Piano sanitario nazionale

(3ª parte)

L'Azione delle Regioni e delle USL per attuare la riforma sanitaria

Bruno Grossi *

Nelle prime due parti dello studio (pubblicate sui numeri 2 e 4/1985 di questa rivista) si sono ripercorse le tappe del cammino del piano sanitario nazionale dal 1979 fino ad oggi, sono stati esaminati i contenuti ed i relativi emendamenti della parte impositiva e si è iniziata l'analisi della parte precettiva.

Questa terza e ultima parte conclude l'illustrazione dei restanti piani d'azione delle Regioni e delle U.S.L.

Per il triennio 1984-1986 acquistano rilevanza di progetto-obiettivo:

a) la tutela della maternità; la lotta alla mortalità infantile e la tutela della salute in età evolutiva;

b) la tutela della salute degli anziani;

c) la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e la tutela della salute dei lavoratori in ambiente di lavoro;

d) la prevenzione degli handicap; la riabilitazione e l'assistenza sanitaria agli handicappati;

e) la prevenzione delle tossicomanie, il recupero e l'assistenza sanitaria ai tossicodipendenti;

f) la tutela della salute mentale.

Progetto-obiettivo «materno-infantile»

Il progetto-obiettivo «*tutela della maternità, lotta alla mortalità infantile e tutela della salute in età evolutiva*» è diretto a favorire la procreazione responsabile, a diminuire il quoziente nazionale di mortalità perinatale ed infantile, nonché ad eliminare i forti squilibri che tale fenomeno presenta tra le varie Regioni.

Gli interventi diretti alla tutela della maternità e alla realizzazione di una procreazione responsabile sono:

a) determinare, da parte del Ministero della Sanità, l'adozione del libretto Sanitario o cartella clinica;

b) promuovere la conoscenza dei mezzi atti alla realizzazione di una procreazione cosciente e responsabile;

c) durante la gravidanza:

— effettuare controlli periodici delle gestanti;

— dotare un idoneo laboratorio di analisi esistente delle attrezzature e di personale qualificato per la diagnosi prenatale;

— vigilare sull'osservanza delle norme a tutela delle lavoratrici madri;

d) all'atto del parto:

— assistere le partorienti in luogo di degenza idoneamente attrezzato;

— dotare ciascun reparto ostetrico di personale sufficiente.

Gli interventi diretti alla lotta alla mortalità infantile e alla tutela della salute in età evolutiva sono:

a) in epoca pre-concezionale:

— determinare, da parte del Ministero della Sanità, l'adozione del libretto sanitario o della cartella clinica;

— inserire, nei programmi di aggiornamento dei pediatri, l'educazione sanitaria;

b) all'atto del parto:

— organizzare i servizi sul territorio secondo due livelli: divisioni fino a 800 parti/anno e divisioni con più di 800 parti/anno;

— favorire il contatto madre-nato;

— nel quadro delle osservazioni epidemiologiche regionali, approfondire la rilevazione dei principali aspetti della morbosità e mortalità perinatale;

— provvedere a periodici controlli;

— prevedere uno screening di massa neonatale per alcune malattie endocrinometaboliche;

c) durante la prima infanzia e l'età prescolare:

— controllare periodicamente lo sviluppo psico-fisico;

— eseguire le vaccinazioni di legge;

— effettuare un esame screening della funzione uditiva;

d) durante l'età della scuola dell'obbligo:

— controllare lo sviluppo psico-fisico;

— promuovere la vaccinazione antirosolia;

— eseguire l'esame della vista;

— effettuare un controllo profilattico della malattia tubercolare;

— fornire nozioni di educazione sanitaria;

— realizzare le condizioni che consentano, in caso di ricovero ospedaliero, la presenza continua di un familiare, il diritto all'istruzione per i lungodegenti e al gioco per tutti.

Progetto-obiettivo «anziani»

Il progetto-obiettivo «*tutela della salute degli anziani*» è diretto a fornire una risposta globale e soddisfacente a una serie di fenomeni tipici dell'epoca attuale: invecchiamento della popolazione, espulsione degli anziani dalle attività produttive e sociali e dal contesto sociale, elevata spedalizzazione o ricovero in istituzioni assistenziali.

Gli interventi per l'attuazione di questo programma sono:

a) recuperare culturalmente il ruolo dell'anziano nella famiglia e nella società;

b) recuperare le potenzialità operative dell'anziano attivo;

c) promuovere, ad opera delle singole Regioni o Province autonome, indagini mirate;

d) promuovere, attraverso i medici di base, idonee azioni di prevenzione;

* Segretario del Consiglio Sanitario Nazionale

e) provvedere, ad opera dell'Unità sanitaria locale, all'analisi campionaria della popolazione oltre i 60 anni di età;

f) attivare il servizio di assistenza domiciliare;

g) valorizzare lo strumento dell'ospedale diurno;

h) attivare dipartimenti di riabilitazione;

i) riqualificare e riconvertire i servizi socio-sanitari per i cronici non autosufficienti;

l) avvalersi del volontariato;

m) determinare standard di servizi qualitativi e quantitativi;

n) effettuare controlli sulle istituzioni.

Progetto-obiettivo «lavoratori»

Il progetto-obiettivo *«tutela della salute dei lavoratori in ambiente di lavoro»* è volto all'individuazione e alla rimozione dei rischi lavorativi per conseguire una costante diminuzione del numero degli infortuni sul lavoro, delle malattie da lavoro e delle malattie professionali.

Le attività devono essere dirette:

a) all'adattamento del lavoro al singolo lavoratore;

b) alla preparazione del lavoratore al lavoro;

c) alla protezione del lavoratore dai rischi professionali;

d) al controllo permanente dei mezzi di lavoro, delle sostanze, degli alimenti e dei processi e metodi di lavoro.

In attesa di una disciplina generale che regoli l'intera materia della prevenzione e della sicurezza del lavoro, le Unità sanitarie locali devono adottare i seguenti interventi:

1) il controllo preventivo di nuovi insediamenti produttivi;

2) l'istituzione di corsi di formazione antinfortunistica e prevenzionale; la verifica dello stato di salute iniziale del lavoratore;

3) il controllo permanente dello stato di salute;

4) il controllo periodico degli ambienti di lavoro;

5) il censimento delle attività lavorative e la costruzione di mappe topologiche e tipologiche;

6) l'individuazione, per ogni tipologia lavorativa, dei relativi rischi;

7) la realizzazione di forme di partecipazione dei lavoratori;

8) la raccolta e l'elaborazione delle informazioni;

9) la definizione di un sistema di «monitoraggio» delle situazioni a rischio;

10) la raccolta di informazioni epidemiologiche.

Progetto-obiettivo «handicaps»

La prevenzione degli handicap, la riabilitazione e l'assistenza sanitaria degli handicappati sono assunti come impegno per fornire una risposta globale, lungo tutto l'arco della vita, ai bisogni dei cittadini colpiti da menomazioni fisiche, psichiche e sensoriali.

Gli interventi raccomandati in questo settore sono:

a) da parte delle singole Regioni, la promozione di indagini mirate alla rilevazione dei cittadini portatori di handicap;

b) il coinvolgimento di tutti i settori aventi competenza nella programmazione e realizzazione di interventi in materia di istruzione, assistenza sociale, edilizia abitativa, urbanistica, trasporti, lavoro, cultura e tempo libero;

c) ad integrazione degli interventi di prevenzione si segnalano come utili:

— l'intervento di équipe polispecialistiche alla nascita e nella prima settimana di vita;

— il controllo periodico delle funzioni;

— lo stimolo del ricorso ai servizi preposti all'evidenziazione dei rischi genetici, nonché l'uso di vaccini non obbligatori;

d) istituzione o potenziamento di servizi specialistici polivalenti ambulatoriali di riabilitazione;

e) istituzione di servizi per il trattamento odontoiatrico;

f) promozione di:

— servizi territoriali extraospedalieri di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, quale sede prioritaria di intervento;

— ricovero temporaneo nelle strutture ospedaliere per i casi di aggravamento;

— forme differenziate di aiuto economico, nonché di soluzioni abitative singole o comunitarie;

g) scorporare gli anziani e gli handicappati fisici e neurologici dal contesto psichiatrico;

h) localizzare negli ospedali maggiori attività specifiche di cura e riabilitazione dei paraplegici;

i) favorire il mantenimento e il reinserimento degli handicappati adulti nel normale ambiente di vita;

l) attivare il servizio di assistenza domiciliare;

m) determinare standard di servizio qualitativi e quantitativi;

n) effettuare controlli verso le istituzioni;

o) promuovere l'aggiornamento culturale del personale;

p) avvalersi del volontariato;

q) promuovere la sperimentazione di nuove modalità di inserimento;

r) promuovere la sensibilizzazione della comunità.

Progetto-obiettivo «tossicodipendenze»

La prevenzione delle tossicomanie viene assunta come impegno per contrastare il fenomeno dilagante della droga e quello dell'alcoolismo e del tabagismo.

Gli interventi in questo settore sono:

a) assicurare un'adeguata assistenza sanitaria ai tossicodipendenti, alcooldipendenti e tabagisti, nonché predisporre idonee misure che ne consentano il recupero psichico e sociale. Le attività relative devono essere strettamente coordinate con quelle dei servizi sociali. Le Unità sanitarie locali devono in particolare:

— indagare sulla dimensione locale dei fenomeni;

— assicurare a livello ambulatoriale i necessari interventi diagnostici e terapeutici;

— promuovere la formazione professionale e adoperarsi per un inserimento nel lavoro;

— espletare attività di sostegno e di supporto alle famiglie.

Deve essere, inoltre, instaurato un rapporto di collaborazione con i medici ed i farmacisti;

b) favorire nell'azione di recupero dei tossicodipendenti la partecipazione attiva del volontariato. Le Unità sanitarie locali si avvalgono, ove esistenti, di comunità, anche urbane, istituite da enti o privati;

c) stabilire, d'intesa con il Ministero di Grazia e Giustizia, norme e modalità di assistenza ai tossicodipendenti in stato di detenzione;

d) promuovere iniziative, anche sperimentali o volontarie, per il reinserimento sociale;

e) promuovere azioni idonee per l'inserimento nel mondo del lavoro;

f) promuovere ricerche farmacologiche sperimentali sull'efficacia dei diversi tipi di trattamento;

g) promuovere la produzione e la pubblicazione di materiale didattico;

h) promuovere iniziative per l'informazione nei luoghi di lavoro;

i) collaborare con il Ministero della Difesa per le azioni relative ai militari di leva;

l) determinare i requisiti minimi di servizio qualitativi e quantitativi che devono possedere le istituzioni;

m) effettuare controlli sistematici sulle istituzioni;

n) rafforzare il controllo e la repressione della pubblicità per il tabacco, nonché del divieto di fumare nei pubblici locali;

o) programmare corsi di qualificazione e formazione professionale;

p) generalizzare l'uso di uno strumento unificato di rilevamento statistico.

Progetto-obiettivo «salute mentale»

Per un reale superamento dell'istituzione manicomiale, senza creare vuoti di assistenza, è la rapida attuazione dei servizi adatti a garantire un'adeguata risposta terapeutica ai malati mentali ed alle connesse necessità delle loro famiglie.

Nell'ambito delle Unità sanitarie locali deve essere istituito un dipartimento di salute mentale, coordinato da un medico-psichiatra.

Nell'ambito del dipartimento che gestisce l'assistenza, anche di pronto intervento, nell'arco delle 24 ore, si devono individuare le seguenti strutture:

a) presidi territoriali (Centri di salute mentale);

b) servizio di pronta reperibilità;

c) alcuni posti-letto in idonea sistemazione extraospedaliera protetta;

d) servizi di assistenza socio-sanitaria;

e) servizi per il trattamento sanitario volontario ed obbligatorio in condizioni di degenza.

La Regione disciplina il graduale superamento degli ospedali psichiatrici e neuropsichiatrici e la loro trasformazione in istituti di riabilitazione per lungodegenti, che opereranno fino al totale esaurimento dei lungodegenti attualmente ricoverati.

Il numero minimo di operatori specializzati del dipartimento di salute mentale si può individuare come segue:

— n. 1 psichiatra ogni 20.000 abitanti;

— n. 1 psicologo ogni 50.000 abitanti;

— n. 1 infermiere professionale ogni 5.000 abitanti.

L'Unità sanitaria locale deve, inoltre, assicurare la disponibilità di un sociologo e di assistenti sociali anche a part-time.

Gli interventi specifici

Per altri aspetti di particolare importanza non compresi nei progetti-obiettivo, vengono raccomandati i seguenti interventi da valere come orientamento e indirizzo per le Regioni, le Province e le Unità sanitarie locali:

1) lotta ai tumori e assistenza oncologica;

2) salute degli animali e sanità veterinaria.

I servizi sanitari di emergenza

Il potenziamento e l'efficace coordinamento dei servizi di emergenza rappresentano un'esigenza prioritaria per una migliore salvaguardia della salute del cittadino.

Le aree d'intervento per il conseguimento di questo obiettivo sono:

— i servizi di pronto soccorso ospedaliero e di trasporto protetto degli infermi;

— la raccolta e la conservazione del sangue ed emoderivati;

— i servizi sanitari concernenti la protezione civile.

I piani sanitari regionali indicano gli ospedali che devono essere dotati di dipartimenti di emergenza per garantire all'utenza dell'area territoriale di riferimento le prestazioni indispensabili a fronteggiare le evenienze dell'emergenza sanitaria.

Al dipartimento d'emergenza sono collegati funzionalmente il servizio di guardia medica territoriale ed il servizio per il trasporto degli ammalati per la parte relativa alle situazioni di emergenza.

Il servizio trasporto ammalati può essere assicurato anche da idonee associazioni di volontariato, mediante convenzioni con le Unità sanitarie locali, secondo uno schema fissato dalla Regione.

I piani sanitari delle Regioni e delle Province autonome devono prevedere l'istituzione, in ogni provincia, di una unità operativa trasfusionale (UT). Nei grandi centri e nelle aree metropolitane, le UT devono essere distribuite in modo da assicurare, ognuna, la donazione e la trasfusione di sangue ad un'area di 300.000/500.000 abitanti.

Con decreto del Ministro della Sanità saranno emanati gli atti di indirizzo per:

— la determinazione del fabbisogno reale di sangue in ciascuna UT;

— l'individuazione e l'abolizione di ogni fonte di diseconomia;

— la disciplina dei rapporti con le Associazioni di volontariato;

— l'istituzione e la regolamentazione delle Sezioni di plasmaferesi;

— la corretta campagna di informazione, a livello nazionale e locale, diretta a promuovere il dono del sangue volontario come dovere sociale e come forma di tutela della salute del donatore.

Il Ministro della Sanità provvede alla determinazione dei requisiti qualitativi e quantitativi che devono possedere le Officine di frazionamento candidate al convenzionamento per la lavorazione del plasma italiano.

Con lo stesso decreto sono emanati gli schemi-tipo di convenzione, da adottarsi per l'attività delle Officine di frazionamento autorizzate nelle Sezioni di plasmaferesi delle UT territorialmente competenti.

Il Ministro della Sanità, di concerto con il Ministro della Protezione civile, emana un atto di indirizzo per le misure urgenti d'intervento automatico nel settore sanitario in caso di calamità nazionali o di gravi disastri, da ricomprendere nei piani per la protezione civile.

L'assistenza farmaceutica

La programmazione sanitaria delle Regioni e delle Province autonome deve prevedere una farmacia ogni 3.500/4.000 abitanti, secondo la disciplina regolamentare regionale e comunale, un servizio farmaceutico nell'Unità sanitaria locale ed un servizio interno di farmacia negli ospedali con oltre 400 posti-letto (nei centri a popolazione intensiva il rapporto farmacie/abitanti può essere adeguatamente ridotto).

Nel triennio gli interventi prevalenti mirano:

a) a completare la revisione del prontuario terapeutico;

b) ad attuare una politica dei prezzi dei prodotti farmaceutici che ne riduca i costi;

c) a migliorare la normativa ed i controlli sulle produzioni, commercio e trasporto dei medicinali e realizzare l'apposito piano di settore;

d) a sensibilizzare ad un più consapevole atteggiamento nell'impiego dei farmaci;

e) ad attivare le commissioni professionali previste;

f) a completare la normativa sull'informazione scientifica;

g) ad impegnare le Regioni e le Province autonome a fissare parametri medi assistenziali.

Le attività sociali a specifico rilievo sanitario

Ferma restando la rigorosa distinzione tra risorse finanziarie destinate a scopi sociali e risorse del fondo sanitario nazionale, l'integrazione funzionale delle attività sociali a rilievo sanitario deve conseguire nel triennio:

— il miglioramento qualitativo dell'assistenza fornita dalle Unità sanitarie locali mediante l'attivazione di iniziative di servizio sociale strettamente correlate alle attività sanitarie, con funzioni integrative, sussidiarie o alternative;

— la messa a punto dei modelli di valutazione delle diverse soluzioni possibili a maggiore o minore valenza sociale rispetto alle ordinarie soluzioni sanitarie, adottabili nei singoli casi di specie;

— il conseguimento di economie nella spesa sanitaria a fronte dell'accresciuto impegno in direzione dei servizi sociali;

— la sperimentazione di modelli organizzativi di servizi a carattere sociosanitario.

Le aree di intervento nelle quali è particolarmente richiesto l'uso promiscuo e alternativo delle risorse sociali e sanitarie sono:

a) quella materno-infantile;

b) quella deegli handicappati;

c) quella degli anziani;

d) quella dei tossicodipendenti.

Con decreto del Ministro della Sanità sono indicate le attività e le strutture sociali a rilievo sanitario da integrare funzionalmente nelle Unità sanitarie locali e nei distretti sanitari di base.

La formazione e l'aggiornamento del personale

Il programma *«la formazione e l'aggiornamento professionale del personale»* è finalizzato a perseguire i seguenti obiettivi:

— colmare le gravi carenze esistenti nella dotazione di personale, specie di quello infermieristico e tecnico sanitario, qualitativamente preparato alle nuove esigenze del Servizio sanitario nazionale;

— adeguare alle caratteristiche organizzative e funzionali del Servizio sanitario nazionale la qualificazione tecnico-professionale e le attitudini dirigenziali dei funzionari delle Unità sanitarie locali investiti della responsabilità del coordinamento e della direzione dei servizi e dei maggiori presidi delle stesse Unità sanitarie locali;

— avviare in forme organiche e coordinate l'aggiornamento professionale obbligatorio e la formazione permanente del personale dipendente e convenzionato già inserito nei rispettivi settori di attività.

Con riguardo a ciascuno di tali obiettivi saranno promossi, a livello nazionale, gli interventi di carattere normativo necessari per fornire precisi punti di riferimento alle iniziative da assumere a livello operativo nel triennio considerato e per assicurare l'uniformità di indirizzi e di risultati delle iniziative stesse.

Gli interventi da effettuare riguardano:

a) la programmazione del fabbisogno di operatori da parte delle Regioni;

b) l'assunzione di iniziative per l'informazione agli aspiranti ai corsi di formazione al fine di orientarne le scelte;

c) la promozione della stipula delle convenzioni previste dall'art. 39 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

d) l'assunzione di adeguate e straordinarie iniziative per la riqualificazione e la conversione tra professionalità diverse, nei limiti e secondo i principi di cui alla lettera *q*) dell'articolo 6 della legge 833;

e) lo svolgimento delle iniziative di aggiornamento professionale per il personale dipendente e convenzionato;

f) lo svolgimento, in collegamento con le Università, di iniziative per l'aggiornamento professionale e didattico dei docenti, medici e non medici;

g) l'incentivazione della formazione professionale volontaria del personale convenzionato di cui all'art. 48 della legge.

L'apporto del volontariato

Le Regioni e le Province autonome, previa consultazione con i rappresentanti degli organismi di volontariato interessati, individuano, in attuazione dell'atto di indirizzo e coordinamento del Ministro della Sanità, le aree di intervento del volontariato anche non convenzionato e dettano indirizzi alle Unità sanitarie locali per la stipulazione di convenzioni.

Il sistema informativo sanitario, bilancio, verifica del piano

Gli obiettivi specifici da raggiungere nel triennio sono:

a) rendere operativi i due principali strumenti conoscitivi introdotti con la legge 833:
— sistema informativo sanitario (SIS);
— programmazione di bilancio;

b) svolgere, attraverso il sistema informativo sanitario, le funzioni di sorveglianza esterna, di monitoraggio interno, di ricerca, di valutazione;

c) svolgere, attraverso la programmazione di bilancio — intesa come sistema integrato di pianificazione e di controllo dell'uso delle risorse — le funzioni di adeguamento costante della classificazione economico-funzionale, comprensibilità e trasparenza dei processi decisori di allocazione delle risorse e di erogazione delle spese, di controllo dei fatti gestionali;

d) attivare, in sede nazionale, un sistema di indicatori semplificato ispirato allo schema che segue:

— famiglie di indicatori attinenti il funzionamento del settore sanitario e le sue connessioni con il sistema socio-economico;

— famiglie di indicatori attinenti a variabili del sistema socio-economico aventi rilevanza sul settore sanitario (variabili concomitanti);

— famiglie di indicatori attinenti lo stadio di realizzazione del Servizio sanitario nazionale (indicatori istituzionali e organizzativi).

La ricerca a rilievo sanitario

Gli obiettivi specifici da raggiungere nel triennio sono:

a) offrire una indicazione precisa sui temi di ricerca da privilegiare;

b) incrementare le ricerche nei settori di prioritario interesse per il Servizio sanitario nazionale;

c) realizzare il «trasferimento» delle ricerche;

d) accrescere il grado di conoscenza delle cause e dei fattori di rischio.

Gli interventi per l'attuazione di questo programma sono:

— promuovere il coordinamento delle iniziative dei soggetti istituzionali che si occupano della ricerca sanitaria;

— coinvolgere le strutture proprie del Servizio sanitario nazionale e quelle pubbliche convenzionate;

— effettuare il trasferimento dei risultati delle ricerche mediante adeguate iniziative;

— elaborare sistematici rapporti sullo stato della ricerca sanitaria finalizzata in Italia;

— costituire archivi centralizzati degli istituti di ricerca, dei ricercatori, delle ricerche in corso e delle ricerche effettuate;

— aprire e potenziare i canali di interscambio con le istituzioni scientifiche di ricerca estere.

La ripartizione del fondo sanitario nazionale

La ripartizione del fondo sanitario nazionale è effettuata a partire dall'esercizio 1985 sulla base delle seguenti ulteriori indicazioni:

a) nell'attesa del graduale passaggio ad un sistema di quota capitaria per abitante, assegnazione di una quota del fondo di parte corrente per spese generali di gestione delle Unità sanitarie locali;

b) enucleazione di una quota del fondo di parte corrente per attività di sviluppo e di innovazione, da assegnare selettivamente;

c) enucleazione di una quota del fondo di parte corrente destinata al finanziamento delle attività di ricerca corrente degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e dell'attività ordinaria e di ricerca degli istituti zooprofilattici sperimentali;

d) enucleazione di una quota del fondo di parte corrente per le attività veterinarie;

e) ripartizione della quota ulteriore del fondo sanitario di parte corrente in base al parametro popolazione;

f) assegnazione della quota di fondo in conto capitale, ripartita nelle tre componenti relative agli investimenti di mantenimento, di innovazione e di trasformazione;

g) le Unità sanitarie locali sono tenute a fornire al termine di ciascun esercizio finanziario una relazione sulle attività svolte con i fondi a destinazione vincolata e con i fondi in conto capitale, da allegare ai rendiconti annuali;

h) il Ministero della Sanità stabilisce le modalità di trasmissione e la specifica dei dati di struttura e di attività che le Unità sanitarie locali, le Regioni e le Province autonome debbono inviare al Ministero della Sanità e del Tesoro in allegato ai rendiconti trimestrali e annuale;

i) gli avanzi di amministrazione che le Unità sanitarie locali realizzano sono attribuiti alle Unità sanitarie locali medesime.

La produttività della spesa

Il programma trova la sua giustificazione nella necessità di accrescere la qualità dei servizi, massimizzando l'impiego delle risorse finanziarie a disposizione, onde liberare risorse umane e finanziarie da impieghi tradizionali, scarsamente produttivi, per destinarle a nuove e qualificanti funzioni del settore sanitario; nell'esistenza documentata di sprechi e di spese non essenziali; nel dovere di concorrere al contenimento del disavanzo del settore pubblico allargato.

Nuovo assetto in Umbria dei Comprensori di bonifica montana

Aggiunti 22 Comuni montani

Il 1° aprile scorso la Regione Umbria ha emanato la L.r. n. 12 (B.U. n. 35 del 5-4-1985), riportata in calce, dal titolo: «*Modificazioni all'assetto dei Comprensori di bonifica montana nel territorio regionale*», al fine di estendere la superficie definita montana ai sensi dell'art. 14 della legge 991/52. Questa, in effetti, passa da circa il 60% all'attuale 84,7%, con l'aggiunta di 243.419 ettari.

Secondo quanto affermato dai proponenti, la legge consentirà oltre all'estensione in tali aree dei benefici diretti previsti dalla legislazione vigente (agevolazioni fiscali e previdenziali), anche un più organico interesse da parte delle Comunità montane, che vedono ampliare la loro sfera d'azione sul territorio.

Il provvedimento approvato trae origine da un'iniziativa presentata dall'Unione delle Camere di commercio di Perugia e Terni, riguardante alcuni territori della provincia ternana, con la quale si proponeva la revisione ed una nuova delimitazione dei Comprensori di bonifica montana esistenti. La Giunta regionale umbra, verificata la fattibilità dell'iniziativa, ha ritenuto di allargarla anche ai territori della Provincia di Perugia «*nella consapevolezza di arrecare un innegabile vantaggio alle popolazioni interessate*».

La Regione ha ampliato il Comprensorio del Chiascio-Assino per Ha 6.129, il Comprensorio del Topino per Ha 8.598 e il Comprensorio del Teverone Maroggia per Ha 55.307.

Inoltre ha costituito due nuovi Comprensori, denominati rispettivamente del Medio Tevere Umbro - Nestore con una superficie di Ha 87.507 e del Basso Tevere Umbro - Paglia con una superficie di Ha 119.582. Nei due Comprensori la nuova superficie montana ammonta a Ha 173.385 poiché sono stati inclusi anche terreni per Ha 33.704 che erano già classificati montani.

Pertanto il territorio montano aggiunto ammonta a Ha 243.419, di cui Ha 159.908 in Provincia di Perugia ed Ha 83.511 in Provincia di Terni. La dislocazione dei nuovi Comuni montani (n. 22) ha interessato le Comunità della Zona E - G - H - I come segue:

ZONA E - Monti Martani e del Serano (Interprovinciale)

Con l'inclusione dei Comuni di: Bevagna (p.) - Castel Ribaldi (p.) - Gualdo Cattaneo (T.) - Montefalco (p.).

I Comuni della Comunità passano da 6 a 10.

I Comuni di Spoleto e Trevi, pur rimanendo parzialmente montani, ampliano il proprio territorio montano.

ZONA G - Amerino Croce di Serra

Con l'inclusione del Comune di Montecastrilli (T.) i Comuni della Comunità passano da 7 a 8. Il Comune di Avigliano Umbro — già parzialmente montano — diventa totalmente montano, mentre i Comuni di Baschi e Montecchio, pur rimanendo parzialmente montani, ampliano la propria superficie montana.

ZONA H - Monte Paglia e Selva di Meana (Interprovinciale)

Con l'inclusione dei Comuni di: Castel Giorgio (T.) - Castel Viscardo (T.) - Collazzone (PG) (p.) - Fabro (T.) - Ficulle (T.) - Fratta Todina (PG) (T.) - Monteleone di Spoleto (T.) - Todi (PG) (T.), i Comuni della Comunità passano da 8 a 14, mentre i Comuni di Allerona - Monte Castello di Vibio (PG) - Montegabbione, già parzialmente montani, diventano totalmente montani.

I Comuni di Orvieto e Parrano, pur rimanendo parzialmente montani, ampliano il proprio territorio montano.

ZONA I - Monti del Trasimeno

Con l'inclusione dei Comuni di: Bettona (p.) - Cannara (p.) - Castiglion del Lago (p.) - Città della Pieve (T.) - Corciano (T.) - Deruta (p.) - Marsciano (p.) - Paciano (p.) - Panicale (T.), i Comuni della Comunità passano da 5 a 14, mentre i Comuni di Magione - Passignano sul Trasimeno - Piegaro e Tuoro sul Trasimeno, già parziali, diventano totali. Il Comune di Perugia rimane parziale ma amplia il proprio territorio montano.

Oltre alle variazioni sopra elencate, nelle Comunità montane *Zona C* - Monte Subasio, e *Zona F* - Valle del Nera, si sono avuti ampliamenti di territori già classificati montani, e cioè:

— Comune di Assisi
 da parziale a totale
— Comune di Foligno
 da parziale a totale
— Comune di Spello
 da parziale a totale
— Comune di Calvi nell'Umbria
 da parziale a totale
— Comune di Narni (p.)
 territorio ampliato di Ha 7.809
— Comune di Otricoli
 da parziale a totale
— Comune di Stroncone
 da parziale a totale
— Comune di Terni (p.)
 territorio ampliato di Ha 8.546.

---

p. = parzialmente montano
T. = totalmente montano

n.d.p.

LEGGE REGIONALE 1-4-1985, n. 12.

Modificazione dell'assetto dei Comprensori di bonifica montana nel territorio regionale.

Il Consiglio regionale ha approvato.

Il Commissario del Governo ha apposto il visto.

IL PRESIDENTE
DELLA GIUNTA REGIONALE
promulga

la seguente legge:

Art. 1.

I territori dei Comuni di cui all'allegata tabella «A», che è parte integrante della presente legge, sono classificati montani in applicazione degli articoli 1 e 14 della legge 25 luglio 1952, n. 991, come modificato dalla legge 30 luglio 1957, n. 657.

Art. 2.

I territori dei Comuni di cui all'allegata tabella «B» che è parte integrante della presente legge, secondo l'articolazione prevista nella tabella stessa sono inclusi nei Comprensori di bonifica montana dell'Alto Chiascio e Assino, del Topino e del Teverone - Maroggia, ai sensi dell'articolo 14 della legge 25 luglio 1952, n. 991; i comprensori stessi sono, di conseguenza, ampliati della superficie corrispondente.

Il Comprensorio del Teverone - Maroggia assume la nuova denominazione di «Teverone - Maroggia - Basso Nera».

Art. 3.

I territori dei Comuni di cui alla allegata tabella «C» che costituisce parte integrante della presente legge, alcuni dei quali già classificati montani, non facenti parte di alcun Comprensorio di bonifica montana, sono inclusi, secondo l'articolazione prevista nella tabella stessa, nei Comprensori di bonifica montana che sono contestualmente istituiti, assumendo rispettivamente la denominazione di: Comprensorio di bonifica montana «Medio Tevere Umbro - Nestore» e Comprensorio di bonifica montana «Basso Tevere Umbro - Paglia».

Art. 4.

I territori dei Comuni contemplati nei precedenti articoli 1, 2 e 3 che non facevano parte di alcuna zona omogenea, sono inclusi, secondo l'allegata tabella «D» che costituisce parte integrante della presente legge, nelle seguenti zone omogenee: «E», «G», «H» ed «I».

Art. 5.

Nei territori contemplati dai precedenti articoli 2 e 3, ed elencati nella tabella «D», le corrispondenti Comunità montane esercitano le funzioni amministrative in tutte le materie di loro competenza, in quelle delegate dalla Regione nonché in quelle concernenti la bonifica montana, assicurando il coordinamento con gli altri interventi regionali e degli enti locali.

Per quest'ultima materia, la Comunità montana della zona omogenea «F» è competente relativamente ai territori dei Comuni di Calvi nell'Umbria - Narni (parte) Stroncone e Terni (parte) come indicati nella tabella «B» della presente legge.

Fino alla emanazione di provvedimenti regionali di riorganizzazione negli ambiti territoriali già facenti parte dei comprensori di bonifica integrale e classificati montani a norma della presente legge, restano ferme le competenze amministrative dei relativi Consorzi di bonifica integrale.

Art. 6.

I punti 5, 7, 8 e 9 dell'art. 1 della legge regionale 6 settembre 1972, n. 23, sono così modificati:

5) Zona E: Comuni di Acquasparta, Bevagna, Campello sul Clitunno, Castel Ritaldi, Giano dell'Umbria, Gualdo Cattaneo, Massa Martana, Montefalco, Spoleto, Trevi.

7) Zona G: Comuni di Alviano, Avigliano Umbro, Amelia, Baschi, Guardea, Lugnano in Teverina, Montecastrilli, Montecchio.

8) Zona H: Comuni di Allerona, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Collazzone, Fabro, Ficulle, Fratta Todina, Monte Castello di Vibio, Montegabbione, Monteleone di Orvieto, Orvieto, Parrano, San Venanzo, Todi.

9) Zona I: Comuni di Bettona, Cannara, Castiglion del Lago, Città della Pieve, Corciano, Deruta, Magione, Marsciano, Paciano, Panicale, Passignano sul Trasimeno, Perugia, Piegaro, Tuoro sul Trasimeno.

Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge le Comunità montane interessate deliberano le modifiche statutarie conseguenti al disposto delle norme che precedono.

La presente legge ergionale sarà pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge della Regione dell'Umbria.

Data a Perugia, addì 1° aprile 1985

Marri

La suddetta legge è stata approvata dal Consiglio regionale in data 19 novembre 1984 (atto n. 1327) e in data 25 febbraio 1985 (atto n. 1400) ed è stata vistata dal Commissario del Governo il 30 marzo 1985.

Tabelle - omissis.

Nuovo "verde" per la Liguria

Obiettivi delle leggi regionali approvate recentemente nelle dichiarazioni del Presidente della Delegazione Ligure dell'UNCEM Casassa

Dario Odino

Il Consiglio regionale della Liguria, nel mese scorso, dopo un lungo e spesso acceso dibattito al quale hanno assistito costantemente qualche centinaio di persone — generalmente contadini delle zone interessate — ha approvato due leggi per l'individuazione e la disciplina del sistema di aree di interesse naturalistico-ambientale, che riguardano le zone del Bracco-Mesco, Cinque Terre, Montemarcello e del Monte Beigua.

Ora, quindi, la Regione Liguria, dopo sette anni dall'approvazione della prima legge proposta e voluta dalla Giunta di sinistra e che attraverso imposizioni solamente vincolistiche e punitive del mondo agricolo ha bloccato per lungo tempo le attività proprie delle zone montane, si trova a sperimentare in positivo una iniziativa legislativa che nelle intenzioni dei proponenti tende ad elevare le condizioni di vita dell'entroterra attraverso un impegno non solamente vincolistico e fine a sé stesso, bensì anche organizzativo, finanziario ed operativo, che se ben utilizzato e coordinato con altre iniziative, garantirà una privilegiata e preferenziale politica complessiva in quelle realtà territoriali individuate appunto dalle due leggi regionali.

La *«filosofia»* di chi ha proposto queste leggi sostiene che nella gran parte del territorio appenninico le aree interne della Liguria hanno registrato i massimi storici di densità insediativa fra gli ultimi decenni del secolo scorso ed i primi di questo: massimi storici che hanno coinciso con la bonifica, il dissodamento di aree marginali e con il sovrasfruttamento dei terreni non dissodati determinando, in tal modo, un equilibrio ambientale precario, il cui mantenimento è strettamente subordinato ad una intensa attività di *«manutenzione»*.

È importante avere presente la stretta connessione che si determina, soprattutto nelle aree collinari, tra operazioni colturali finalizzate all'ottenimento di un prodotto agricolo, silvicolo o zootecnico ed attività di manutenzione del territorio volte ad impedire il dissesto idrogeologico.

Questa connessione fa sì che, nel momento in cui viene meno l'interesse economico alla coltivazione delle terre marginali, cessano anche di operare alcuni meccanismi essenziali ai fini del mantenimento degli equilibri ambientali.

In altri termini, la decisione del contadino, del singolo proprietario terriero di sospendere gli investimenti o di attenuare o cessare alcune pratiche colturali, economicamente giustificata dal suo punto di vista, determina purtroppo diseconomie esterne per la collettività la quale ne riceve, quindi, un evidente danno economico.

Parlare di *«parchi»* e di *«tutela del-*

l'ambiente» in una regione come la Liguria, significa, in primo luogo, affrontare questo nodo strutturale e definire una strategia per risolverlo.

Questo problema è di natura del tutto diversa da quello che si pone in alcune ben definite parti del territorio, derivante da una eccessiva pressione insediativa e dalla tendenza alla espansione delle aree urbanizzate in zone che, per valori ambientali o per altre ragioni, devono essere sottratte a questo processo.

Comunque, il problema vero è quello di creare, o ricreare, le condizioni economiche per una migliore gestione del territorio intesa sia come prevenzione dei dissesti, sia come sfruttamento delle potenzialità produttive, sia infine come mantenimento di ragionevoli condizioni di accessibilità per la utilizzazione delle zone a scopo scientifico-culturale.

Perciò, la definizione delle zone, e del regime normativo in esse vigente, è graduata in funzione dell'effettiva presenza di insediamenti e di attività umane nel territorio, e nell'esigenza di non ostacolare tutte quelle attività che hanno al tempo stesso una valenza produttiva e di manutenzione del territorio, nonché quelle che riguardano le condizioni di vita degli abitanti e quelle preordinate alla fruizione del territorio secondo gli obiettivi della legge. Questa, come abbiamo detto, è la filosofia dell'Assessore all'Urbanistica Gualco che ha proposto le leggi.

Vediamo però, ora, cosa pensa in proposito il Consigliere regionale Giacomo Dario Casassa, Presidente della Commissione Urbanistica e Territorio, nonché Presidente della Delegazione regionale dell'UNCEM in Liguria.

Di grande rilievo è stato l'impegno che nella discussione delle due leggi ha posto Giacomo Dario Casassa che è noto per le sue strenue difese a favore del mondo agricolo ed anche in questa circostanza il suo ruolo è stato determinante per migliorare le leggi ed avvicinarle alle esigenze della collettività dei residenti nelle zone dei parchi. Casassa ha, infatti, presentato numerosi emendamenti, alcuni dei quali sono stati accolti e quindi certamente hanno migliorato le disposizioni legislative ed hanno, per concerto, impegnato di più la Regione verso le zone interessate alle delimitazioni dei parchi.

Casassa precisa, innanzitutto, di non essere mai stato contrario alla istituzione dei parchi se questi vengono istituiti per l'uomo e a misura d'uomo: ciò significa che essi debbono essere costituiti per facilitare la vita di chi vive e opera sul territorio.

Casassa, inoltre, dice che si è pronunciato negativamente sulla legge che la Giunta di sinistra aveva proposto per costituire i parchi, in quanto essa era fondamentalmente una legge che poneva vincoli e non produceva nessun beneficio di nessun genere soprattutto per coloro che venivano penalizzati attraverso i vincoli posti in essa.

Peraltro, Casassa ritiene che, attraverso una giusta politica di rilancio delle zone collinari e montane interessate ai parchi, sia possibile contemperare alle esigenze di salvaguardia e di rilancio economico e produttivo, per garantire a chi vive nelle zone collinari e montane un giusto reddito ed una vita civile che dia anche per quelle zone quello che viene chiamato *«l'effetto città»*, cioè l'estensione di tutte quelle peculiari attività economiche e sociali che godono i cittadini che vivono sulla fascia costiera o negli agglomerati urbani.

Ritiene che questa sia la vera, giusta posizione da difendere e, quindi, cercherà di battersi fino in fondo per arrivare a queste soluzioni.

Proprio per questi motivi e per poter sperimentare la legge anziché *«prenderla a scatola chiusa»* Casassa, in Consiglio regionale, si è astenuto.

Nuovi territori montani classificati dalla Commissione Censuaria Centrale del Ministero delle Finanze

Il 25 marzo scorso si è riunita la Commissione Censuaria Centrale che ha provveduto all'aggiornamento, per il 1985, dell'elenco dei territori montani ai sensi dell'art. 1 della legge 30-7-1957 n. 657.

La Commissione, dopo un attento esame, con provvedimento n. 3632, ha deliberato l'inclusione tra i comuni parzialmente montani del Comune di Mercato San Severino in provincia di Salerno, per una superficie di 71 ettari.

Nel contempo sono state respinte le richieste di inclusione, totale o parziale, presentate da altri 21 Comuni delle province di Torino, Alessandria, Imperia, Bologna, Forlì, Viterbo, Avellino, Salerno, Reggio Calabria, Cosenza e Sassari, poiché i territori non si trovano nelle condizioni di cui al 1° comma dell'art. 1 della legge 25-7-1952 n. 991.

n.d.p.

ZST

fotolito incisa per offset
lastrine per multigraf
selezioni pancromatiche

clichés in zinco e rame
al tratto e mezza tinta
in nero e a colori

ZINCOGRAFIA **SAVELLI** FOTOINCISIONI FOTOLITO
Via Maria Vittoria 52 - Tel. 882345 - Torino

Segretari di Comunità montana: quale "modello professionale"?

Intervista al Presidente dell'ANASCOM Ugo Giarletta

Mario Chianale

Sui temi del funzionamento e del personale delle Comunità montane, ci è sembrato opportuno intervistare il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Segretari di detti enti, dr Ugo Giarletta, Segretario della Comunità montana delle Prealpi Trevigiane.

Ecco le domande e le relative risposte:

Nel corso dei primi mesi di quest'anno, in diverse località sono stati promossi incontri per lo studio della nuova normativa relativa al bilancio delle Comunità montane. Come valutano i Segretari il loro coinvolgimento nell'ordinamento finanziario-contabile delle Comunità?

Come è noto, per effetto della legge finanziaria 1985, dal corrente esercizio le Comunità montane dovranno adottare il proprio bilancio secondo uno schema fissato con provvedimento ministeriale.

L'ANASCOM, che da sempre è convinta sostenitrice della necessità di una legislazione che dia spazio, certezza e continuità all'intervento della Comunità e dell'esigenza di una compiuta organizzazione dei suoi uffici, ha valutato positivamente il provvedimento alla cui elaborazione hanno collaborato due suoi rappresentanti, designati dall'UNCEM, in seno alla Commissione ministeriale di studio. L'innovazione favorisce l'auspicato processo di adeguamento della Comunità ai restanti Enti di amministrazione locale e non poteva quindi mancare la pronta e convinta adesione della nostra categoria agli incontri di studio (ricordiamo, tutti riuscitissimi, quelli di Genova, Monte Porzio Catone, Rimini, Lucca e di Zafferana Etnea e di Ala Birdi rispettivamente per le Comunità siciliane e sarde) nel corso dei quali sono stati esaminati non solo i problemi connessi alla formazione del bilancio di previsione 1985 ma, nel suo complesso, l'ordinamento finanziario-contabile dei nostri enti.



Il dott. Ugo Giarletta, Presidente dell'ANASCOM (Master Photo - Roma)

La normativa sul bilancio è stata considerata una svolta che pur positiva, costituisce solamente una prima fase di avvio. Andrà quindi sostenuta con vigore la proposta perché nella prossima legge per la finanza locale, già in fase di elaborazione presso gli uffici ministeriali, alle Comunità venga assicurato un adeguato, definito e costante, flusso di trasferimenti finanziari nel quadro di una normativa che attui il compiuto ordinamento contabile dell'ente al quale dovrà altresì consentirsi l'autonomo e non condizionato accesso al credito della Cassa Depositi e Prestiti.

Questa linea di indirizzo legislativo l'Associazione si propone di sostenere a fianco dell'UNCEM e delle Comunità perché, nel rispetto dell'autonomia locale, siano superate le diversificazioni che contraddistinguono, anche nell'ambito delle stesse regioni di appartenenza, la capacità di spesa delle Comunità, poste alla mercè delle relazioni politiche dei loro Amministratori elettivi.

Desidero infine anticipare che l'annuale convegno di studio, che l'ANASCOM organizzerà nel prossimo mese di settembre, dibatterà appunto le proposte che riteniamo di dover formulare in vista della nuova legge sulla finanza locale anche per sollecitare la definizione di precise responsabilità e attribuzioni, in materia contabile, del Segretario della Comunità montana.

Oggi la figura del Segretario della Comunità montana è piuttosto indeterminata. Quale, secondo l'Associazione, il «modello professionale» del Segretario, tenuto presente quanto è previsto dalla legislazione attuale e da quella in discussione al Senato?

Penso che la legge 23-3-1981, n. 93, e il D.P.R. n. 347/83 abbiano notevolmente contribuito a delineare il «*modello professionale*» del Segretario della Comunità montana così da poter ora considerare superate le iniziali incertezze originate, sull'assetto organizzativo degli Uffici delle Comunità, dalla legge n. 1102/71.

Sono stati recentemente editi e ditribuiti a tutte le Comunità montane gli Atti del convegno di studio sui problemi istituzionali ed organizzativi delle Comunità montane, promosso dalla nostra Associazione e tenutosi a Domodossola nei giorni 28 e 29 settembre dello scorso anno.

Rimando quindi alla relazione, veramente pregevole, svolta dal prof. Giorgio Pastori, Ordinario di Diritto Amministrativo all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, su «*L'organizzazione degli uffici e l'ordinamento del personale delle Comunità montane*».

Dalla relazione pubblicata, mi limito a stralciare: «*L'identikit professionale del Segretario della Comunità montana ha messo in rilievo come nel Segretario si fondano i profili consueti dell'esperto legale della Comunità per il funzionamento complessivo della stessa e quelli del dirigente programmatore*». Su tale conclusione, l'ANASCOM concorda pienamente e ritiene il modello professionale, così definito, esat-

tamente rispondente al profilo del *«Segretario»* indicato dal vigente ordinamento.

Ritengo poi di escludere che il modello professionale più sopra definito, contraddica ai requisiti ideali che al Segretario potranno venir richiesti dalla *«nuova Comunità montana»* ipotizzata (ma alla quale francamente non credo!) dall'ordine del giorno votato dal Senato della Repubblica il 9-5-1984 e dalla conseguente proposta di legge sul *«Riordino dei poteri delle Autonomie locali»*, approvata dalla I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato stesso.

Prescindendo tuttavia, in questa sede, da ogni valutazione sul futuro riservato alla Comunità, l'Associazione auspica che la nuova legge sul riordino delle Autonomie locali definisca compiutamente attribuzioni, responsabilità e competenze del Segretario della Comunità e determini i requisiti soggettivi per l'accesso all'Ufficio.

Ma anche che, con un provvedimento di sanatoria, giustificato da ragioni di equità e di pubblico interesse, sia riconosciuta a tutti i Segretari di Comunità, in servizio di ruolo, l'attribuzione di ogni prerogativa prevista dall'ordinamento. Desidero assicurare ai colleghi discriminati la solidarietà dell'Associazione che si ritiene impegnata per l'accoglimento della proposta.

L'Associazione, con vari documenti approvati, chiede un maggior risalto all'attività dei Segretari. Sinteticamente, quali sono, da un punto di vista formale e sostanziale, le richieste della categoria?

In vista dell'avvio delle trattative per l'accordo nazionale di lavoro per il personale degli enti locali per il triennio 1985-'87, l'Associazione ra sottoposto alla valutazione degli Organi dell'UNCEM una ipotesi d'accordo per regolare, all'interno del contratto nazionale, esteso anche al personale delle Comunità montane, la particolare posizione dei Segretari stessi.

La proposta che stiamo discutendo con la Presidenza dell'UNCEM, alla quale desideriamo attestare il grato riconoscimento dell'Associazione per la disponibilità e la comprensione sempre dimostrate nei confronti della categoria, muove dall'ordine del giorno votato dall'Assemblea di Domodossola il 29-9-1984 con il quale veniva fissata la linea di azione per la definizione dello status giuridico ed economico dei Segretari delle Comunità montane che essendo in diretta e conseguente correlazione funzionale alla struttura istituzionale ed operativa dell'ente, deve trovare una propria autonoma determinazione in un protocollo aggiuntivo d'intesa che, pur rimanendo legittimamente ancorato alla contrattazione relativa al comparto dei dipendenti degli enti locali, garantisca gli aspetti eccezionali di imputazione giuridica e responsabilità legati alle funzioni e attribuzioni svolte dai Segretari della Comunità.

Perché un protocollo aggiuntivo?

Bisogna anzitutto precisare che la figura del Segretario della Comunità si lega giuridicamente all'ambito istituzionale dell'Amministrazione cui appartiene. Ma tale legame viene meno, dal punto di vista funzionale, poiché le declaratorie dell'allegato *A*) al D.P.R. n. 347, corrispondenti alle figure apicali della citata tipologia, non si attagliano assolutamente alle prestazioni e alle responsabilità derivanti dai compiti esercitati dal Segretario della Comunità montana. Tali declaratorie sono infatti costruite per i funzionari ed i dirigenti di 1ª qualifica degli enti locali, con esclusione del Segretario comunale cui si dovrebbe, correttamente, far riferimento per i Segretari delle Comunità.

Ed ancora, la legge n. 93/81, modificativa e integrativa della legge n. 1102/71, circoscrive positivamente l'appartenenza del Segretario della Comunità alla struttura burocratica dell'Amministrazione quale principale ufficio della medesima. Tale assunto si ritrova poi, ribadito ed ampliato, nella normativa e nella pianta previste dai Regolamenti organici delle Comunità montane che indicano nel Segretario l'unico centro di imputazione giuridico-amministrativa dell'attività burocratica dell'ente.

Ciò significa, in particolare, che lo studio, l'organizzazione e la direzione degli aspetti inerenti l'operatività di tutti gli uffici per gli effetti che la medesima produce, dal punto di vista giuridico, amministrativo e contabile, all'interno ed all'esterno dell'apparato, si riconducono alla figura del Segretario il quale, in ultima istanza, risulta responsabile del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione degli uffici stessi.

Un'altra importante conferma della particolare e delicata posizione del Segretario nell'apparato burocratico dell'ente deriva dall'attività di rogito che, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 93/81 per gli atti previsti dall'art. 87 del T.U.L.C.P. n. 383/1934, esso è autorizzato a compiere nell'interesse dell'ente medesimo.

Appare quindi evidente l'impossibilità di ricondurre le peculiari caratteristiche appena descritte, che identificano la figura professionale e funzionale del Segretario della Comunità montana, nelle declaratorie dell'8ª e della 9ª qualifica funzionale previste per lo stesso, a seconda dell'ente di appartenenza, dal D.P.R. n. 347/83 che, come è stato ricordato, non disciplina la omologa figura professionale del Segretario comunale.

Dal punto di vista esclusivamente professionale, considerati i requisiti, le attribuzioni e le responsabilità confluenti sul Segretario della Comunità montana, non v'è chi non colga immediatamente l'analogia con le figure del Segretario comunale e/o provinciale: la stessa imputazione giuridico-amministrativa degli atti, la stessa conseguente responsabilità; la stessa posizione di punto di riferimento e totale coordinamento verso gli altri Uffici, l'attività di rogito.

Tuttavia, si osserva immediatamente come essi, Segretari comunali e provinciali, godano di una disciplina del tutto particolare che ne regola lo status giuridico ed economico, affatto diversa da quella degli altri dipendenti del Ministero degli Interni o dei Comuni e delle Porvince.

La pretesa dei Segretari comunali, muovendosi comunque nel proprio ambito istituzionale di contrattazione, ha conseguito un riconoscimento specifico mediante un protocollo aggiuntivo ripreso dall'accordo riferito alla categoria dei dipendenti del Ministero dell'Interno.

La situazione dei Segretari delle Comunità montane possiede le stesse caratteristiche, vale a dire una assoluta, peculiare distinzione funzionale rispetto ai dipendenti dell'Amministrazione di appartenenza e delle Amministrazioni locali omogeneamente comprese nel medesimo comparto di contrattazione. Solo che tale distinzione è intrinseca, cioè derivante dalle funzioni svolte e non dal fatto di prestare servizio presso una Amministrazione diversa dalla propria.

Appare quindi legittima la rivendicazione avanzata dai Segretari delle Comunità montane. perché venga opportunamente definita, nell'ambito della contrattazione prevista dalla legge quadro, la loro figura professionale conseguendone il corrispondente inquadramento giuridico ed economico.

Ma soprattutto la corretta definizione dello status giuridico ed economico della categoria varrà ad assicurare agli enti l'apporto di collaborazione di validi ed appassionati funzionari che, permanendo l'attuale situazione di diffuso disagio, potrebbero essere altrove attratti da più realistiche ed allettanti prospettive di carriera. Auspichiamo che ciò non avvenga. Il nuovo ordinamento non dovrebbe far arretrare la Comunità montana che ha infatti superata positivamente la fase di impatto con le popolazioni e gli enti del proprio territorio ed è ormai considerata una istituzione *«vicina»* alle collettività perché, attraverso i propri organi e i propri uffici, opera con correttezza ed immediatezza, momento trainante della politica di sviluppo della montagna.

Il personale delle Comunità montane: ordinamento e normativa

Ivo De Gregorio *

Una definizione organica del personale dipendente delle Comunità montane risulta oggi quanto mai difficoltosa ed incerta poiché la problematica relativa inerisce ad una serie di tematiche ancora in «fieri» ed in via di soluzioni, quali:

— le funzioni e l'organizzazione degli enti;

— l'attuale situazione operativa nelle diverse Regioni d'appartenenza;

— l'ordinamento degli uffici;

— lo status giuridico ed economico dei dipendenti.

La legge istitutiva del 1971, dettando le finalità che gli organismi montani dovevano perseguire per la valorizzazione del territorio e delle popolazioni residenti, per sovrintendere operativamente alle medesime prevedeva all'ultimo comma dell'art. 4 la possibilità di avvalersi dell'istituto del comando di personale proprio delle Regioni, Province e Comuni.

Il limite della previsione confermava la definizione istituzionale degli enti in un ambito mono-funzionale legato ad una attività di programmazione e pianificazione per la salvaguardia, la bonifica e lo sviluppo del territorio montano.

I diversi legislatori regionali via via succedutisi nel recepimento della normativa statale, pur articolando variamente le funzioni delle Comunità, nulla aggiunsero alle possibilità di reclutamento del personale, lasciando in definitiva tali provvedimenti alle autonome capacità di autorganizzazione degli organismi.

Si vennero così formando le piante organiche più differenziate legate spesso a situazioni funzionali contingenti e frammentarie che impedivano il consolidarsi di un preciso apparato burocratico e quindi lo stabilirsi di un corretto status giuridico ed economico dei dipendenti.

Il quadro, già così frammentario, fu appesantito dallo scioglimento dei Consorzi di bonifica ed economia montana di natura privatistica, v. art. 862 C. C., il cui personale confluì nelle Comunità montane conservando lo status giuridico ed economico maturato negli organismi di provenienza come più tardi avrebbe confermato il penultimo comma dell'art. 7 della L. n. 93/81.

Tutte queste condizioni trovano ospitalità in regolamenti organici del personale assolutamente provvisori, mutuati nel migliore dei casi dai vicini regolamenti dei Comuni, delle Province o dei Consorzi che già fruivano di ampia discrezionalità in fase di recepimento degli accordi sul personale e quindi si presentavano nelle forme più diverse e particolari sul territorio nazionale.

Si deve ricordare infatti che prima del 1979 gli accordi non riuscivano ad esprimere alcuna forza vincolante per la parte pubblica ed anche allora il D.P.R. n. 191, derivante dalla necessità di contenere la spesa pubblica già preoccupante e dall'esigenza di ottenere una disciplina organica univoca nel settore degli enti locali attraverso un paradigma amministrativo di obbligatorio riferimento, sortì effetti assolutamente irrilevanti per la perequazione delle posizioni lavorative presenti negli enti.

Il successivo D.P.R. 810/80, pur costituendo un passo in avanti verso la disciplina organica della materia non modificò la situazione, continuando a riservare un interesse marginale alle Comunità montane, richiamate solo nominalmente per l'applicazione del Decreto.

Lo stesso art. 7 della L. n. 93/81, già citato, prevedendo una dotazione organica degli enti, riferita al segretario ed al personale dell'Ufficio di piano secondo la diversa consistenza demografica o numerica (riferita ai Comuni di appartenenza) dei medesimi, non fece che aumentare la confusione ingerendo incertezze variamente motivate:

a) il provvedimento arrivava con notevole ritardo quando ormai molte Comunità montane del centro e del nord-Italia soprattutto, avevano consolidato piante organiche assai più complesse in conseguenza di espressioni operative locali polifunzionali organizzate istituzionalmente e per deleghe dei Comuni e delle Regioni nei diversi settori primario, secondario e terziario;

b) pur essendo positivamente limitata alle espressioni segretario ed Ufficio di piano la norma, nella realtà più arretrata, veniva erroneamente interpretata in maniera tassativa da diversi CO.RE.CO. che la consideravano vincolante ed esauriente per la definizione delle P.O. degli enti senza farla conseguire più correttamente dalle funzioni operative imputate ai medesimi.

Le difficoltà che un po' dovunque insorgono nell'applicazione del D.R.P. 347, l'ultimo accordo triennale per i dipendenti degli enti locali, derivano soprattutto dall'estrema frammentarietà degli organici delle Comunità conseguente alla situazione ed alla normativa sopraillustrata e dalla relativa impossibilità di adeguare in modo omogeneo i medesimi alla disciplina regolamentare del decreto.

Eppure quest'ultimo ha segnato una tappa storica per il settore del pubblico impiego per i dipendenti degli enti locali ponendosi come un vero e proprio testo unico della materia, avendo esplicitamente sostituito ed abrogato i precedenti accordi e maturato una grande dignità giuridica attraverso la definizione dei principi recati dalla legge quadro nel pubblico impiego 29-3-1983, n. 93.

* Segretario della Comunità montana delle Valli del Torre-Tarcento (UD)

La stessa norma dell'articolo 23 del D.P.R. 347 che imponeva l'adeguamento del regolamento organico del personale ai contenuti dell'accordo entro il 20-1-1984 e disponeva la decadenza di tutti gli istituti economici e normativi in contrasto con i medesimi dalla data del 21-7-1983, sottolineava il proposito di omogeneizzazione delle posizioni lavorative presenti negli enti quale base irrinunciabile per la definizione dello status giuridico ed economico dei dipendenti nonché per la razionale organizzazione dell'apparato burocratico attraverso il riferimento offerto dalle declaratorie funzionali allegate al Decreto e dalla ripartizione tipologica dell'articolo 2.

Tuttavia è proprio nella classificazione tipologica delle Comunità che già iniziano le prime difficoltà di applicazione sopra evidenziate. Se è vero infatti che tale classificazione bivalente (tipo 2 e 3) avviene sulla scorta di due parametri: uno demografico (50.000 abitanti), ed uno riferito all'espletamento di funzioni plurime (USL, Consorzi di bonifica) è altrettanto vero purtroppo che tale ultimo requisito, pur avendo trovato interpretazione autentica nel commento dell'ANCI, UPI, UNCEM, condiviso dalla funzione pubblica con apposita circolare del marzo 1984 (si riteneva detto parametro comprensivo anche dell'esercizio, su delega regionale, di funzioni amministrative in materia di difesa del suolo, di bonifica ed economia montana), soffre ancor oggi delle più disparate conclusioni da parte del CO.RE.CO.

Non c'è invero di che meravigliarsi ove si consideri il quadro normativo offerto dal legislatore agli organi di controllo regionali, non sempre attenti osservatori delle realtà istituzionali, ma sorprende comunque la mancanza di una analisi costruttiva della norma regolamentare che tale esiste in quanto si confronti legittimamente con concrete ipotesi applicative.

Di fatto l'accenno alle funzioni plurime risulta un riconoscimento di quella polifunzionalità raggiunta da molte Comunità montane che in ultima analisi troverebbero giusta collocazione tra gli enti di tipo 2 in forza della propria complessità strutturale ed operativa.

Questo concetto non deve comunque essere inteso in senso statico nella mera valutazione dell'esistente ma piuttosto in prospettiva dinamica come riconoscimento dell'evoluzione istituzionale degli organismi montani che stanno cercando e debbono trovare un ruolo ben definito a favore dei territori e delle popolazioni montane.

In breve dalle Comunità montane

Azione pilota della Comunità montana «Versante dello Stretto» per i programmi integrati mediterranei

La Comunità montana Versante dello Stratto si prepara al programma integrato Mediterraneo, conosciuto con la sigla di PIM, proponendo una «*azione pilota*» nel proprio territorio in coerenza con i programmi di sviluppo regionali e con il proprio piano di sviluppo socio-economico.

La Comunità montana, come ha spiegato il Presidente, dott. Giuseppe Morace, si è avvalsa, per questa azione, di due strutture qualificate, la prima, Aeritalia, Saipa, del gruppo Iri-Fin meccanica, la seconda Icie-istituto cooperativo che, assieme ai tecnici della Comunità montana hanno concretizzato tale proposta.

Questa «*azione pilota*» è costituita da un insieme integrato di studi di fattibilità tecnico-economica, attività progettuali, realizzazioni dimostrative ed iniziative di sensibilizzazione per un importo complessivo di tre miliardi e 650 milioni, per i progetti dimostrativi e studi di fattibilità.

Il progetto pilota si propone di fornire gli elementi tecnico-economici per una valutazione della realizzabilità e degli effetti del programma integrato Mediterranei anche in altre zone della regione che presentino problematiche di sviluppo similari.

I settori principali cui è diretto l'intervento dell'azione pilota sono: agricoltura; turismo rurale; energie rinnovabili; attività produttive complementari; interventi socio-culturali.

Questi interventi, come spiega il Presidente della Comunità montana «Versante dello Stretto», oltre ad un miglioramento qualitativo e quantitativo della produzione agricola, mirano alla creazione di nuovi posti di lavoro e, quindi, di reddito complementare a quello agricolo, intervenendo nel turismo rurale e nelle altre attività produttive, tendendo a migliorare le condizioni di vita nelle nostre campagne con l'obiettivo di frenare l'esodo dei contadini.

«*Mi sembra inutile* — afferma il Presidente Morace — *stare a ribadire la validità e l'alta efficacia e produttività di questa iniziativa per lo sviluppo in senso lato di tutto il territorio della Comunità*».

Comunità montana del Frignano: progetto per la metanizzazione

Nei giorni scorsi il Consiglio della Comunità montana del Frignano (MO) ha approvato il progetto per la metanizzazione dei Comuni di: Lama Mocogno, Polinago, Sestola, Fanano, Montecreto, Riolunato, Pievepelago e Fiumalbo.

La metanizzazione di questi comuni concretizza obiettivi già espressi alla Prima Conferenza economica comprensoriale del 24-6-1982, che aveva come obiettivo la razionalizzazione e la ottimizzazione delle risorse metanifere esistenti in un quadro più generale di metanizzazione in tempi brevi delle aree produttive e residenziali dell'alto Appennino.

L'opera riguarda la realizzazione di una rete di adduzione principale (dorsale) che si dirama in 2 linee dal punto di consegna SNAM in località Gaianello di Pavullo: la prima fino alla S.S. 324 delle Radici presso il centro abitato di Roncoscaglia di Sestola, a cui segue il collegamento con i capoluoghi di Sestola e Fanano; la seconda direttamente verso il capoluogo di Lama Mocogno.

All'interno dei singoli capoluoghi sono state previste le linee di bassa pressione con il collegamento alle singole utenze.

Compatibilmente alle disponibilità finanziarie che in futuro saranno messe a disposizione si procederà alla costruzione di un allacciamento metanifero che colleghi i capoluoghi di Montecreto, Riolunato, Pievepelago e Fiumalbo con il metanodotto ubicato in località Roncoscaglia.

Per ciò che riguarda il Comune di Polinago si sono prospettate due ipotesi: una prima che prevede il collegamento con la rete, già ora esistente, in località Barzigala di Serramazzoni; ed una seconda che non è altro che il prolungamento della rete di adduzione principale già progettata per il Comune di Lama Mocogno.

La Comunità montana del Frignano nell'ambito del più vasto «*programma energetico*» che prevede una razionalizzazione dell'uso dell'energia, convenzionale e alternativa, intende contestualmente sfruttare tutte le risorse energetiche presenti nel territorio.

Da un'indagine preliminare svolta dall'Ufficio tecnico si è constatato che il sottosuolo è sufficientemente ricco di gasogeni, lo dimostra la diffusione di pozzi attivati da ditte private (S.I.A.M. di Barigazzo, CO.MI.E. di Montecreto, MACCHIA di Trignano) che complessivamente forniscono circa 5.000 metri cubi di gas metano al giorno per uso domestico e autotrazione.

Interessante sarà attendere i risultati derivanti dalla perforazione di un pozzo, nei pressi di Sestola, da parte di una importante società petrolifera (S.P.I.), che sta concludendo una campagna di ricerca di idrocarburi nel territorio.

Eventuali risultati positivi contribuirebbero a definire il programma di metanizzazione in atto.

Una Finanziaria a capitale misto per l'Appennino reggiano?

Assemblea della Comunità montana a Castelnovo ne' Monti

La creazione di una finanziaria a capitale misto, pubblico e privato, che possa riunire e coordinare gli sforzi e le disponibilità di enti ed organizzazioni per la difesa e l'incremento dei posti di lavoro in montagna, è l'idea lanciata nel corso dell'Assemblea della Comunità montana dell'Appennino reggiano svoltasi i primi di marzo a Castelnovo ne' Monti.

La proposta nasce dalla constatazione che i soggetti interessati e impegnati a parare i colpi della crisi (che negli ultimi 3/4 anni ha provocato, nelle aziende con più di 10 addetti, un calo occupazionale di 407 unità, pari al 9,8 per cento) sono molti e diversi, ma spesso con possibilità limitate ed insufficienti per interventi che possano essere decisivi.

Su questa linea si muove anche la Regione, rappresentata nell'occasione dal dott. Mauro Innocenti, dirigente dell'Ufficio Comunità montane, che ha riferito sull'ipotesi, valutata anche nella recente conferenza regionale sulla montagna, della creazione di società di promozione in grado di agevolare i rapporti del sistema produttivo della montagna con quello della pianura. Queste nuove strutture dovrebbero nascere dalla conversione delle società che finora hanno promosso e curato l'allestimento delle aree industriali attrezzate (S.p.A. Aree Industriali) e dovrebbero permettere alle imprese della montagna di collegarsi saldamente al processo di innovazione e di ristrutturazione delle industrie della pianura. L'ipotesi è che tutta una serie di lavorazioni che le industrie della pianura ritengano conveniente poter affidare ad imprese esterne, possano, tramite le società di promozione, essere affidate a piccole imprese della montagna che, contestualmente, potrebbero godere di particolari vantaggi nel credito.

L'interessante ipotesi potrebbe costituire una risposta alla domanda, posta in premessa all'assemblea, se si possa ancora pensare ad uno sviluppo del settore manifatturiero in montagna, domanda cui da varie parti giungono risposte dubbiose o totalmente negative, motivate dalle difficoltà che si vanno registrando in questi anni dopo il boom del decennio 1971-'81.

Il variegato quadro degli interventi di amministratori, rappresentanti di partiti, sindacalisti, dirigenti di organizzazioni cooperative e professionali, ha comunque permesso di affrontare, nel suo complesso, i vari aspetti di una economia che, pur trovando ancora nell'agricoltura il suo punto di forza, tende a moltiplicare le occasioni di produzione di reddito utilizzando tutte le risorse esistenti.

Non a caso Giorgio Sirgi, Presidente dell'UNCEM regionale, ha osservato quasi a conclusione dell'Assemblea, di aver avuto l'impressione, dagli interventi ascoltati, di una decisa volontà da parte di tutti a far sì che l'Appennino non si rassegni al ruolo di area assistita, ma al contrario intenda *«dare un contributo concreto al superamento della crisi»*.

L'occasione è servita anche per fare una sorta di consuntivo dell'attività della Comunità montana nel quinquennio e a tale proposito non sono neppure mancate le critiche: dalla constatazione, anche autocritica da parte di amministratori dell'ente, del mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal Piano di sviluppo nel settore secondario, alla limitatezza degli interventi nel settore commerciale e turistico (Giorgio Giacopini della Confesercenti), ai tempi burocratici eccessivamente lunghi per la realizzazione dei progetti (Stefano Elisetti della CGIL).

A tali critiche ha in parte risposto il Presidente Antonio Ribaldeschi nelle conclusioni, rivendicando il ruolo positivo svolto dalla Comunità nel superare i localismi e nel portare a conclusione alcune questioni che si trascinavano ormai da tempo: la discarica comprensoriale, di cui è in corso l'appalto dei lavori, il Palazzetto del ghiaccio di Collagna, che senza l'appoggio della Comunità al Comune probabilmente non sarebbe arrivato in porto, il piano della viabilità, che ha riportato la Statale 63 al centro dell'attenzione pur non trascurando le fondovalli e, in particolare, la fondovalle Secchia che quest'anno potrà fruire di uno stanziamento di 1.500 milioni della Provincia e, forse, di un analogo stanziamento della Comunità montana da acquisire tramite un mutuo con la Cassa depositi e prestiti (è il primo anno che la legge finanziaria dà la possibilità alle Comunità montane di adire ai mutui).

Diversi gli interventi sui problemi del turismo, un settore che, nonostante gli investimenti effettuati, stenta a decollare. Molte speranze sono rivolte all'attuazione della recente legge regionale che, individuando gli ambiti turistici, potrebbe permettere ora la predisposizione, per queste aree, di veri e propri Piani di sviluppo turistico. La proposta è stata avanzata da Vittorio Ruffini, Sindaco di Collagna, che però non ha risparmiato critiche alla trasformazione, che secondo lui non cambierà molto della situazione attuale, dell'E.P.T. in A.P.T.

Legato al turismo è il problema dei parchi che, secondo Tonino Piazzi, non è stato seguito con la dovuta attenzione tanto che da un po' di tempo non si sa più nulla di quello del crinale.

Della viabilità, ritenuta da tutti uno dei problemi fondamentali, ha parlato il sen. Lidio Artioli, Vice Presidente della Provincia, che ha raccomandato di *«stare coi piedi per terra»*, non rinunciando ad alcuna possibilità, ma avendo ben chiari gli obiettivi che si vogliono raggiungere, tra cui è prioritario il riassetto della Statale 63.

In conclusione l'assemblea (di cui pubblichiamo, nell'articolo che segue, la relazione che è servita da documento preparatorio) si è dimostrata un utile strumento di verifica e di confronto che servirà certamente agli amministratori, attuali e futuri, per scegliere gli obiettivi più adatti a garantire lo sviluppo del territorio e la permanenza dei montanari in montagna.

Dinamica occupazionale e situazione economica della Comunità montana Appennino reggiano

Note sulla evoluzione congiunturale e sulle prospettive di sviluppo

Giampiero Lupatelli *

1. L'evoluzione della occupazione nei primi anni '80

Le informazioni di carattere quantitativo disponibili segnalano con significativa coerenza, una forte attenuazione nel corso del 1984, delle tendenze recessive e della conseguente flessione occupazionale che, a partire dalla seconda metà del 1981, avevano caratterizzato l'economia della Provincia di Reggio Emilia; tendenze recessive che avevano determinato contraccolpi nell'area montana di entità proporzionata alla peculiare fragilità dell'apparato produttivo e della situazione sociale dei territori montani.

A livello provinciale (1) il 1984 si segnala per una considerevole attenuazione della flessione occupazionale dell'industria e per una significativa ripresa del trend ascendente della occupazione artigiana. Permarrebbe viceversa ai livelli dell'anno precedente la flessione occupazionale nelle industrie di maggiori dimensioin (con 50 addetti ed oltre).

Nell'ambito del territorio della Comunità montana gli indicatori disponibili segnalano per il 1984 una sostanziale stabilità dell'occupazione nelle imprese di carattere artigianale e da una attenuazione della flessione occupazionale nelle imprese di maggiore dimensione (con almeno 10 addetti) presenti nei settori industriali.

In termini di valutazioni strettamente congiunturali, dunque, anche il territorio montano sembra risentire del tenore meno drasticamente recessivo dell'economia provinciale ed a mostrare qualche primo cenno di ripresa occupazionale.

Ritengo tuttavia che sarebbe del tutto riduttivo circoscrivere questa relazione a sole considerazioni sulla congiuntura occupazionale, e piegare a questo fine tutto il materiale statistico e documentario che il lavoro metodico dell'Ufficio di Piano ha consentito di raccogliere e comporre in un panorama informativo sufficientemente espressivo, ancorché non esauriente.

L'informazione di maggiore rilievo che possiamo trarre dalla fonte più significativa in nostro possesso (la già ricordata indagine della Comunità montana sulla occupazione nelle imprese con oltre 10 addetti) non è quella che il saggio annuo di variazione dell'occupazione industriale è passato dal —5,7 per cento del periodo ottobre 1981 - settembre 1983 a —4,5 per cento del periodo settembre 1983 - dicembre 1984. Il dato più significativo — e ad un tempo più preoccupante — che le informazioni statistiche in nostro possesso ci forniscono è piuttosto quello relativo alla erosione complessiva della base industriale manifatturiera.

Il boom occupazionale dell'industria manifatturiera (unità locali con oltre 10 addetti dei rami 2, 3 e 4 nella classificazione adottata dall'ISTAT al 1981) +114% tra 1971 e 1981 era stato infatti il fatto di maggiore spicco nel panorama economico dell'area montana negli anni '70, spiegando da sola oltre il 40% dell'incremento di occupazione conosciuto nello stesso periodo dall'intero settore privato (con esclusione dell'agricoltura).

Ora, nell'arco di poco più di tre anni (dall'ottobre dell'81 data del censimento, al dicembre 1984) quasi il 40% di tale incremento occupazionale, risulta eroso dalla fase recessiva del ciclo.

Nell'ottobre del 1982 in una circostanza del tutto eguale alla odierna, ci ponevamo l'interrogativo «*se le tendenze recessive registrate nello scorso anno segnalino esclusivamente una battuta d'arresto "congiunturale" del circolo "virtuoso" lungo il quale si è incernierata l'economia emiliana nello scorso decennio, o non portino con sé, viceversa, il rischio di preannunciare un punto di svolta nella evoluzione di lungo periodo*». Questo stesso interrogativo si ripropone oggi.

Le informazioni che sono state raccolte e che vengono oggi presentate dalla Comunità montana costituiscono un'utile base di confronto, ma sono ben lontane dal proporre risposte esaurienti a questa domanda. Ciò in parte dipende dalle limitazioni intrinseche alle informazioni, da una relativa gracilità del panorama informativo disponibile per ambiti territoriali di modesta dimensione quale è quello della Comunità montana. Ma ancor di più questa limitazione dipende dall'assenza di un paradigma interpretativo consolidato e comune che consenta di trasformare gli indicatori statistici nell'immagine coerente — e convincente — dei fenomeni sociali ad essi sottostanti.

2. I caratteri strutturali dell'economia montana

Senza dover riproporre in questa sede valutazioni già note e largamente condivise, sui caratteri peculiari ed i meccanismi che hanno consentito ad un ciclo espansivo dell'apparato economico regionale nel corso degli anni '70 di assumere il connotato della diffusione territoriale, ci sembra tuttavia di poter affermare che, ben al di là di oscillazioni di breve periodo, la fase economica aperta da questi primi anni '80, non consenta la riproposizione di quei meccanismi e modelli evolutivi.

Questa considerazione non comporta, tuttavia, nessuna abdicazione a «*ineluttabili*» tendenze alla deindustrializzazione e/o alla riconcentrazione spaziale dell'apparato economico del nostro paese e della nostra regione, che relegherebbe definitivamente le aree montane ad una condizione di subalternità.

Piuttosto esse indicano come, in assenza di un processo di sviluppo quantitativo tendenzialmente uniforme come quello che abbiamo registrato nello scorso decennio, ciascuna Comunità — nelle sue rappresentazioni politiche e sociali — si deve interrogare per individuare le proprie peculiari connotazioni e potenzialità e per delineare il proprio specifico percorso in una strategia di sviluppo.

Per la Comunità montana dell'Appennino Reggiano il punto di partenza di

* Cooperativa Architetti e Ingegneri di Reggio Emilia, in collaborazione con l'Ufficio di Piano della Comunità montana.

(1) Cfr. «*Osservatorio Economico Provinciale*» n. 14, Amministrazione Provinciale di Reggio Emilia.

questa riflessione non può che essere un giudizio di complessità ed articolazione del tessuto economico locale, connotato da una agricoltura relativamente evoluta — nel contesto ambientale della montagna emiliana — ma non priva di fragilità, di una presenza industriale incomparabilmente più marcata di quanto non sia ravvisabile in altre aree della regione, ma che ha pesantemente risentito della fase recessiva del ciclo economico, di un turismo che a fronte di una stagnazione-regressione delle forme più tradizionali della domanda, non ha ancora individuato una univoca direzione per riorientare la propria offerta, di un settore terziario che ha comunque consolidato una presenza non trascurabile nel territorio, rafforzandone significativamente l'armatura urbana. Anche se, con ogni probabilità, il compito delle politiche pubbliche non è quello di scegliere tra questo complesso di attività un unico vettore di qualificazione al quale affidare tutte le prospettive di sviluppo dell'area, apparirebbe tuttavia inadeguata ogni scelta che affidasse queste stesse prospettive ad un episodico susseguirsi di politiche ed interventi frammentari.

3. Le prospettive di sviluppo

La ricerca di una opzione strategica — matrice dei comportamenti e delle politiche di breve periodo — è senza dubbio una esigenza avvertita nella comunità locale ed è in questa direzione che convergono le sollecitazioni ad un ripensamento — se non ad una revisione — degli obiettivi programmatici della Comunità montana.

Le esigenze di confronto e di ampia partecipazione proprie di questa sede — oltre che la relativa limitatezza dei materiali disponibili per suffragare le argomentazioni svolte — non consentono a questa relazione di affrontare queste sollecitazioni in termini che non siano del tutto preliminari; ciò non di meno, anche in qualità di coestensore del Piano di sviluppo, non intendo esimermi da una riflessione per quanto schematica e semplificata, sulla validità del suo sistema di obiettivi.

La prima opzione espressa dal Piano di sviluppo è quella relativa al consolidamento demografico dell'area montana come condizione per la sua qualificazione; e per questo non mi pare che esistano motivi o ragioni di ripensamento.

L'opzione di insediamento relativamente intensivo e permanente — e non di semplice supporto alle aree di pianura, è sorretta nel piano da ipotesi di potenziamento dell'apparato produttivo — sia nella direzione della ristrutturazione produttiva e modernizzazione del settore agricolo che in quella dell'allargamento della presenza industriale. È quest'ultimo aspetto a sollevare le maggiori perplessità:

— in primo luogo per le trasformazioni segnalate dei primi anni '80 e dalle quali ha preso avvio questa stessa relazione,

— in secondo luogo perché, anche nel momento di espansione della base industriale, sono rimaste inoperanti le specifiche politiche pubbliche di insediamento (area attrezzata di Fora) (questo secondo aspetto rimanda tuttavia ad un problema di strumenti d'intervento che sarà opportuno esaminare con specifica attenzione in un successivo punto).

Ci si chiede, in sostanza, se, nell'orizzonte di prospettiva, sia ancora possibile — posto che sia desiderabile — perseguire l'obiettivo dell'allargamento e rafforzamento di un apparato industriale montano. La risposta a questa domanda non è contenuta per intero nelle condizioni interne all'area montana e dipende in misura considerevole dall'evoluzione del tessuto economico dell'area di pianura.

Il processo di integrazione a vasta scala che viene proposto dalla programmazione regionale nella prospettiva del sistema metropolitano policentrico sottolinea infatti l'esigenza che le diverse aree che concorrono alla formazione del sistema, trovino la propria specificità ed identità strutturale. Il problema della identificazione della specificità si intreccia strettamente con quello di una più precisa caratterizzazione di quel processo di terziarizzazione che con unanime considerazione, ma non per questo senza ambiguità, viene indicato come sentiero sul quale si incamminerà *«naturalmente»* lo sviluppo economico.

Una osservazione preliminare al tentativo di muoversi su questo terreno, verificando la portata delle aspettative esistenti e delle politiche di intervento da attivare, riguarda la prospettiva di collocazione — a scala europea — del sistema economico regionale. Se l'Emilia-Romagna si è qualificata nel corso degli anni '70 come una delle grandi aree manifatturiere a livello internazionale caratterizzata da un elevatissimo grado di apertura al mercato mondiale, questi caratteri ben difficilmente potrebbero essere mantenuti se si puntasse ad un processo di terziarizzazione orientato a sostituire nello spettro di offerta dell'apparato economico regionale le *«tradizionali»* attività manifatturiere con funzioni commerciali, bancarie, assicurative, ecc. Difficilmente insomma, si può pensare all'Emilia-Romagna come cittadella direzionale di un più vasto sistema territoriale.

In questo senso il processo di terziarizzazione non consente la riproposizione di obiettivi e politiche propri della fase di diffusione industriale: a poco serve porre traguardi quantitativi all'occupazione terziaria ed ancora minore efficacia assumerebbero politiche di uniformazione dei ruoli nel territorio regionale in una indistinta promozione terziaria — ancorché avanzata — delle aree urbane. Così pure il distacco tra fase diffusiva dello sviluppo manifatturiero e prospettive di terziarizzazione è profondo anche sul versante della caratterizzazione settoriale dei distretti industriali: l'ipotesi che, in un quadro di forte integrazione tra attività terziarie ed apparato industriale, vorrebbe veder germinare — o essere promosse dalla mano pubblica — attività terziarie orientate e localizzate in funzione della specifica connotazione settoriale delle preesistenze industriali, l'ipotesi cioè di una crescita vocazionale del terziario *«industriale»*, rischia di produrre risposte sostanzialmente sottodimensionate alla domanda di qualificazione espressa dall'apparato produttivo regionale. Ad un livello di relazioni meno immediato, tuttavia, la continuità tra specificità *«locali»* e peculiare connotazione del processo di terziarizzazione in ciascuno dei sottosistemi regionali può giocare un ruolo di primo piano.

Entrambi i percorsi del processo di terziarizzazione che abbiamo in precedenza descritto — quello del terziario inteso come direzionalità indifferenziata e quello del terziario di integrazione e supporto a scala locale e settoriale di deficit funzionali dell'apparato industriale — paiono inadeguati a caratterizzare le prospettive dell'economia regionale. Ciò non di meno questi stessi percorsi potranno costituire in sede locale il sentiero di sviluppo lungo il quale si spingerà l'evoluzione di importanti sotto-sistemi del sistema regionale. A fianco di questi sono tuttavia individuabili altri percorsi possibili del processo di terziarizzazione.

Uno di questi è costituito appunto dalla prospettiva di integrazione delle attività terziarie nel processo manifatturiero che ripercorra — mutatis mutandis — il percorso di evoluzione *«manifatturiero»* dell'agricoltura ed il cui esito ultimo sia l'introduzione di settori innovativi nella struttura industriale. Nel panorama economico regionale questo processo non è associabile né ad una naturale evoluzione per linee interne di un apparato industriale le cui dimensioni di impresa difficilmente consentono massicci trasferimenti di risorse, né alla proliferazione di iniziative imprenditoriali da parte di un complesso di attività terziarie che abbia autonomamente consolidato un elevato potenziale di ricerca e sperimentazione. All'interno di un ambiente industriale fortemente connotato sotto il profilo tecnologico, quale è quello costituito dall'area interprovinciale reggiana e modenese, potrebbe viceversa concorrere a questo esito la promozio-

ne di servizi terziari orientati alla formazione ed alla informazione che svolgano un ruolo *«enzimatico»* di scomposizione e ricomposizione di tecnologie e cicli produttivi industriali utilizzando le esperienze consolidate nel rapporto con i mercati o nella progettazione e ricerca, come fattori di produzione delle nuove attività.

Un simile percorso di *«orientamento manifatturiero»* del processo di terziarizzazione dell'apparato economico provinciale, aprirebbe significative possibilità anche per il territorio della Comunità montana.

Se la prospettiva non è quella dell'arretramento della presenza industriale ma piuttosto quella di una sua radicale trasformazione, se a questo processo è associata una dinamica intensa di *«creazione»* — oltreché di declino e sostituzione — di attività e occasioni occupazionali, possibilità di insediamento di queste nuove attività sono aperte anche per l'area montana.

Certo questo esito non è affatto scontato e, soprattutto, la sua promozione richiede nuovi strumenti e politiche di intervento. Non sarà più sufficiente per offrire opportunità insediative la disponibilità di aree e la loro infrastrutturazione di base: la promozione degli insediamenti richiederà una più ampia valorizzazione e organizzazione dell'offerta delle risorse presenti nell'ambiente locale: siano esse rappresentate in modo specifico dalla capacità produttiva del complesso di iniziative industriali ed artigianali che il precedente ciclo diffusivo ha già sedimentato nel nostro territorio montano o, in via più generale, dal complesso di servizi civili e commerciali che ormai caratterizza anche l'armatura urbana della montagna e da una migliore accessibilità alle aree di pianura o ancora da valori più propriamente *«ambientali»*.

Una simile prospettiva, che presuppone non lo smantellamento e la sostituzione dell'apparato economico *«locale»* — artigianale, commerciale, dei servizi — ma viceversa il suo consolidamento, come condizione per l'insediamento di nuove attività, può costituire quindi il punto di raccordo tra interventi congiunturali, che attraverso una politica della spesa pubblica orientata al sostegno della domanda, mirino al consolidamento dell'apparato produttivo esistente e ad introdurre elementi di qualificazione, e iniziative *«strategiche»* orientate a introdurre nel territorio montano nuove attività di carattere industriale, o industriale/terziario.

Comunità montana dell'Appennino reggiano: il bilancio preventivo 1985

La Comunità montana dell'Appennino Reggiano (R.E.) affronta il 1985 con un bilancio di competenza che si aggira sugli otto miliardi di cui solo poco più di 500 milioni per le cosiddette spese correnti, mentre il resto è la quota destinata ad interventi nei diversi settori: dall'agricoltura alla forestazione, dal turismo alla cultura, dall'artigianato agli interventi a garanzia e stimolo dell'occupazione.

Affrontato nei giorni scorsi dal Consiglio comunitario uscente (sarà rinnovato dopo il 12 maggio), questo bilancio ha registrato il voto contrario del gruppo democristiano che ha lamentato, negli interventi di Luciano Rondanini, Enzo Agnesini e Tonino Piazzi, il fatto che non siano stati onorati da parte della maggioranza, gli impegni assunti nel bilancio '84 su suggerimento della minoranza e che avevano portato, allora, ad un voto favorevole. Alcune iniziative previste per l'85, hanno inoltre rilevato gli esponenti della minoranza, destano perplessità e legittimi motivi di dubbio sulla opportunità della loro realizzazione.

Dalla maggioranza è venuto invece un ampio consenso alle proposte del Comitato esecutivo illustrate dal Presidente Ribaldeschi, consenso espresso sia dai socialisti Giorgio Bertolini e Renato Bertoli, sia dal comunista Giuseppe Battistessa, sia dal socialdemocratico Franco Pancani, sia dall'indipendente Vittorio Ruffini, anche se, in ognuno di questi interventi, è possibile rilevare accentuazioni positive o perplessità più o meno marcate su qualche iniziativa.

Gli interventi più importanti e più impegnativi previsti per l'anno in corso sono, schematicamente, i seguenti:

— il Palazzetto del Ghiaccio di Cerreto Laghi, che utilizza finanziamenti regionali per L. 1.555 milioni;

— interventi di forestazione con utilizzo fondi CEE e regionali per un importo di L. 2 miliardi circa;

— interventi per il risparmio energetico in agricoltura con finanziamenti previsti in L. 450 milioni circa;

— realizzazione di un impianto per la produzione di carbone vegetale per L. 1.250 milioni;

— discarica comprensoriale per lire 300 milioni (fondi '84 non ancora spesi);

— contributi per trasformazione strutture zootecniche per oltre 400 milioni (fondi regionali non ancora erogati alla Comunità montana);

— interventi per la salvaguardia e l'incentivazione della occupazione per L. 200 milioni;

— interventi vari nel settore turismo per L. 60 milioni;

— interventi vari nel settore cultura e sport per L. 36 milioni.

È poi ancora possibile pensare alla realizzazione dello stabilimento per la produzione di cartongesso, e per questo la Comunità montana ha stanziato in bilancio 50 milioni che dovrebbero servire per la effettuazione dei carotaggi nell'area di Monte Caldina, cioè in quell'area che è stata individuata dopo la rinuncia, per ragioni ambientali, ad utilizzare quella di Monte Rosso.

Tale somma, in caso di esito favorevole dei carotaggi, sarà rimborsata dalla Federcoop che sta valutando le possibilità di realizzazione dell'iniziativa.

Rimane prioritario comunque il problema della viabilità, di cui vari consiglieri si sono occupati nei loro interventi, che vede la Comunità montana direttamente impegnata nella realizzazione del progetto di riassetto della SS 63 e, congiuntamente con l'Amministrazione provinciale, nella realizzazione del prolungamento della Fondovalle Secchia oltre Gatta.

A tale ultimo scopo la Comunità montana intende contrarre un mutuo di 1500 milioni che porterebbe, con l'analogo finanziamento della Provincia, a 3 miliardi la somma disponibile per l'intervento.

Le terre marginali in Italia: la problematica generale

Augusto Biancotti *

Il quadro storico

Buona parte delle regioni collinari e montane nell'ultimo mezzo secolo si sono progressivamente distaccate dal contesto di progresso economico e sociale del resto dell'Italia.

Se questo è un dato di fatto indiscutibile, sovente le analisi delle cause del fenomeno sono eccessivamente semplicistiche, a volte ridotte a puri slogan appiattiti sulle mode politiche e culturali del momento.

La marginalizzazione di parte del territorio dai punti forti dello sviluppo non è fenomeno di oggi, e non ha sempre riguardato le stesse aree.

Dopo un periodo millenario piuttosto freddo, a cominciare dall'800 dopo Cristo, si ebbe un progressivo miglioramento del clima, che portò la temperatura media europea a crescere di valori compresi fra 1,5 - 2 gradi centigradi. Il processo fu particolarmente sensibile nelle regioni montane, che videro un rapido e consistente aumento della popolazione. I ghiacciai alpini si ritirarono, e lasciarono liberi molti valichi che permisero l'attivarsi di nuove vie di comunicazione interne alla montagna. Ne conseguì un vivace aumento del commercio e dello sviluppo economico.

Per molti secoli, fin ben dentro al millennio successivo, le aree a media e alta quota, sia alpine, sia appenniniche, furono il centro principale dello sviluppo socio-economico, mentre le pianure circostanti, sovente impaludate e malsane, erano marginali rispetto alle alte terre.

Dal 1200 circa si ebbe un progressivo cambiamento climatico. Dopo alcuni secoli di alterne variazioni, ma con una costante tendenza al peggioramento, a cominciare dal 1590 la temperatura scese notevolmente. Si entrò allora in quel periodo, durato fino al 1850, definito *«piccola età glaciale»*.

Le conseguenze sull'ambiente umano delle vallate furono pesanti. I ghiacciai, abbassandosi notevolmente, chiusero al passaggio gli alti valichi riducendo le occasioni di comunicazione e di scambio; sovente, con le loro fronti in avanzata, spazzarono letteralmente via i campi coltivati più in quota. Il freddo fece abbassare il limite altimetrico della coltura del grano e della vite: non pochi villaggi alpini conobbero i terribili *«anni verdi»*, in cui il gelo persistante anche in estate non permetteva la maturazione della spiga, che marciva ancora verde sulla pianta. Fu carestia e morte. Ampie regioni intralpine ed intrappenniniche, prima fiorenti e ricche, piombarono in una crisi economica da cui non si sarebbero più riprese.

Fin dai primi secoli del secondo millennio, intanto, larghe fette di pianura, in particolare la Padania, furono bonificate, e diventarono sempre più polo di attrazione per le affamate popolazioni delle vallate e degli altipiani. Il processo si sviluppò lentamente per secoli, fin quando, anche in seguito alle vicende ora descritte, nel 1800 nasce, proprio nelle pianure allo sbocco delle vallate, la prima industrializzazione. Ciò segna la definitiva inversione di tendenza: da allora le zone montane si sono sempre più emarginate da una pianura in progressivo sviluppo.

La seconda industrializzazione, che si riferisce agli ultimi quarant'anni, non fa che rendere più evidente e massiccia la tendenza secolare già in atto, accentuando, ma non certo determinando autonomamente, lo spopolamento delle alte terre.

I costi della marginalizzazione

Lo spostamento dei poli territoriali d'attrazione ha provocato conseguenze molteplici, che in parte sono già state analizzate, in parte sono e saranno studiate in futuro.

Per quanto riguarda l'aspetto geografico-fisico e geologico-ambientale del problema, gli effetti dell'ultima massiccia emigrazione di popolazione dalla montagna, propria del dopoguerra, ha determinato ricadute vistose.

In montagna l'abbandono di campagne prima coltivate è stato causa di un improvviso squilibrio idrogeologico. Le canalette, gli acquidocci, i fossi di drenaggio della pioggia, non più curati dall'uomo, si sono occlusi determinando infiltrazione di acqua nel sottosuolo, ed attivando quei fenomeni di franosità endemica che costituiscono la maledizione dei versanti vallivi di tanta parte d'Italia. I prati ed i prati-pascoli, non più concimati e coltivati, sono stati invasi da arbusti e da specie infestanti che ne hanno distrutto la produttività. In altri casi l'allettamento dell'erba, non più falciata, ha creato sui pendii dei veri e propri piani di scivolamento, che favoriscono la caduta di valanghe in inverno anche in zone prima al sicuro da tali eventi. Altrove i versanti sono stati sottoposti ad uno sfruttamento eccessivo, quasi si trattasse di terre appartenenti a lontane colonie da spremere di tutte le risorse possibili: ogni estate vi sono portati dalla pianura migliaia di capi di bestiame, troppi per il delicato equilibrio di quell'ambiente. Il pedonamento provoca la distruzione della cotica erbosa; il terreno, non più protetto dal manto continuo della vegetazione, viene eroso mettendo allo scoperto la nuda roccia sottostante, sterile ed improduttiva. Viene così a perdersi un grande patrimonio, il suolo, che la natura ha prodotto in migliaia di anni, e che non è certo rapidamente ricostruibile.

Se questi sono alcuni degli aspetti più vistosi dell'abbandono della montagna, gli effetti della concentrazione in pianura di quasi tutta la popolazione non sono certo ottimali.

I migliori suoli irrigui sono sistematicamente coperti da cemento ed asfalto. Basti, al proposito, osservare l'ininterrotto rosario di stabilimenti, magazzini, depositi che si distende lungo l'autostrada del sole, o la distruzione gratuita di oltre metà della Piana di Gioia Tauro, o la progressiva occupazione dei fertili terreni della zona di Prato e di Firenze.

Si riducono in modo preoccupante gli spazi per l'agricoltura, né ci si cura di recuperare vecchie aree urbanizzate ora obsolete. Al proposito va sottolineata l'ultima forma di spreco di suolo alla moda, che passa sotto il nome di archeologia industriale. È un nuovo vincolo che impedisce di demolire fabbriche in sfacelo o altri tipi di insediamento ora abbandonati, perpetrando la prepotenza antropica su vaste aree che potrebbero essere restituite alla coltivazione.

---

* Professore Associato di Geografia fisica, Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università di Torino

I benefici di ritorno

Pur nella situazione esistente, non certo rosea, è tuttavia possibile individuare consistenti possibilità di vantaggi futuri, che, nella massima parte dei casi, non sono ancora stati analizzati a fondo.

Il massiccio esodo delle popolazioni collinari e montane ha permesso il formarsi di vasti spazi vuoti, o comunque liberati da una notevole pressione antropica. Pur con i pesanti vincoli derivanti dal groviglio e dalla parcellizzazione della proprietà fondiaria montana, si è creato spontaneamente un nuovo quadro geografico aperto a possibili interventi sostanziali di riorganizzazione del territorio.

È una grande occasione, che può essere messa a frutto in un momento importante dell'evoluzione della società, della struttura economica e della stessa cultura della nazione.

I grandi agglomerati urbani ed industriali si rivelano sempre più antieconomici, ecologicamente invivibili ed ingovernabili.

Contemporaneamente la telematica, l'informatica ed il trasferimento del processo espansivo dall'industria ai servizi annulla in buona parte le distanze territoriali rendendo inutili le grandi concentrazioni di popolazione. La situazione è matura perché i nuovi deserti in clima temperato, rappresentati dalle colline e dalle montagne abbandonate, possano essere ripopolati da moderne e piccole unità produttive, e diventino essi stessi centro propulsore di tutta la società. Si potrebbe, fra il resto, venire incontro al desiderio di spazi liberi, di acque ed arie pulite, di una vita meno massificata, proprio di tanta parte della popolazione, creando un movimento di deurbanizzazione che potrebbe metterci all'avanguardia del piccolo manipolo dei paesi più evoluti.

La tendenza, per ora soltanto immaginata e desiderata, può essere trasformata in realtà soprattutto assecondando il rapido processo di ristrutturazione del modo di produrre, e nel quadro di un'attenta sorveglianza ed indirizzo delle diverse fasi del trasferimento. In molti casi i servizi e le case già esistono, anche se per ora sono sottoutilizzati in quanto adibiti quasi esclusivamente alle vacanze ed al tempo libero. In altri casi si tratta di rivitalizzare, in un'ottica diversa, vecchi centri storici ora vuoti.

Anche il problema del dissesto idrogeologico della montagna, in questo quadro, può essere affrontato seguendo vie nuove. Non si tratta, com'è stato fatto in questi anni in molte regioni, in uno spirito di meschina conservazione dell'esistente, di creare ulteriori vincoli e divieti all'uso del suolo. Ciò, è evidente, stanca la gente, e contribuisce ad emarginare sempre più quelle aree che, più che non protette, risultano progressivamente interdette. È necesasrio invece abbattere e *«degradare»* con ogni mezzo l'energia e la capacità distruttrice degli agenti del dissesto, delle acque selvaggiamente scorrenti sui versanti in primo luogo. Un primo passo potrebbe consistere nel permettere e nel favorire l'impianto di piccole centraline elettriche, da parte dei privati, in grado di regimare le acque producendo, per di più, preziosa energia.

D'altra parte una tale azione non farebbe che riproporre sul territorio, ma in chiave attuale e moderna, l'inestimabile opera di difesa capillare esercitata dai contadini delle passate generazioni.

Perché si possa passare dalle visioni generali alle realizzazioni concrete occorre però superare l'anticultura della contrapposizione fra Natura e Uomo, purtroppo ampiamente diffusa in questi anni.

Non è vero che la montagna dei secoli passati fosse più *«naturale»* di oggi, anzi, è vero il contrario. Semplicemente la colonizzazione millenaria delle alte terre aveva sostituito agli equilibri naturali nuovi equilibri regolati dall'uomo, e funzionanti. La crisi si scatenò quando questi ultimi furono distrutti senza che, dati i tempi brevi dell'abbandono, potessero ricrearsi di nuovo quelli preesistenti.

Oggi è possibile una nuova inversione di tendenza, che porti a selezionare le potenzialità positive di ogni ambiente. Per cominciare è forse opportuno abbandonare il termine stesso di *«terre marginali»*, quasi fossero entità deboli, portatrici di handicap, da proteggere. La montagna è robusta, e ben ricca di attitudini che attendono di essere messe a frutto.

Potrebbe essere questa la scommessa degli anni futuri. Potrebbe nascere, anche da qui, dalla rivalorizzazione dei deserti verdi delle nostre alture l'inizio di quel nuovo Rinascimento dell'Italia intuito da molti, ma puntualmente rimandato ed impedito. Occorre però, a priori, ribaltare quei desideri e quelle tendenze di pesante controllo centralistico, di condizionamento all'abitudine al disagio, di massificazione, che, se prevarranno, precipiteranno la nostra società nel buio di un nuovo Medio Evo.

...dal 1860 realizza il verde dove manca

Van Den Borre Piante s.n.c.

TREVISO - Via Selvatico 25 - Loc. Frescada
Tel. 0422/546220 - 541733

INVERDIMENTI: piste da sci
terreni franosi e loro consolidamento
discariche, ecc.

RIMBOSCHIMENTO:
grande disponibilità di giovani piantine forestali

Per gli inverdimenti possiamo intervenire o con il sistema «nero-verde» (paglia e bitume) o con il «chiaro-verde» (collanti sintetici) che ci permettono di risolvere ogni problema

Dépliants illustrati a richiesta. Interpellateci!

Allevamento dei selvatici a scopi alimentari ed esercizio di attività zootecnica

Un Convegno a Perugia

Marcello Ortenzi

Il convegno organizzato a Torgiano (Perugia) il 15 febbraio dall'Ente di sviluppo agricolo e dalla Regione Umbria ha concluso cinque anni di lavoro del gruppo di studio, che opera in modo interdisciplinare presso l'ESAU, su tutte le problematiche concernenti gli allevamenti di animali selvatici in Italia e specialmente in Umbria.

I numerosi relatori intervenuti hanno affrontato temi quali: l'utilità di questo tipo di allevamenti; lo stato della legislazione nazionale e regionale che li prevedono; le tecniche di allevamento e di controllo veterinario degli animali; i settori economici collegati allo sviluppo degli allevamenti; la formazione degli operatori e dei consumatori.

L'assessore regionale Venanzio Nocchi, ha iniziato i lavori presentando la intensa attività di sperimentazione condotta da operatori pubblici e privati nella Regione, su gli allevamenti di selvatici a scopo alimentare, nonché l'impegno regolamentare e pianificatorio dell'ente Regione sulla materia, pur in assenza di una chiara normativa nazionale. Ha richiamato le condizioni ambientali favorevoli nella Regione per gli ungulati in quanto presenta molte aree collinari e montane, con boschi di notevole estensione alternati a terreni abbandonati.

L'assessore ha mostrato come le leggi regionali incentivanti gli agricoltori ad impegnarsi nell'incremento faunistico e sugli indennizzi per danni provocati dai selvatici e i regolamenti n. 3 e 4 del 25-1-1984 relativi agli allevamenti, centri di produzione di selvaggina ed aziende faunistiche venatorie si inseriscano in un quadro generale programmatico che è il Piano Faunistico Regionale. Obiettivo del piano è regolare i diversi usi della fauna, e quello venatorio è uno solo, con il vincolo d'incremento di questo patrimonio. Il piano individua quattro aree a gestione speciale (terre pubbliche) in cui sperimentare attività economiche integrate, connesse allo sviluppo di fauna selvatica. L'obiettivo è un nuovo uso del territorio e della fauna che dia reddito a chi opera e nel contempo favorisca il recupero produttivo di aree interne.

I regolamenti regionali cercano di favorire in ogni modo produzione e commercio di animali selvatici definendo «zootecnia» l'allevamento di selvaggina a scopo alimentare. Ma la necessità che la legge nazionale riconosca il settore come zootecnia e fornisca un quadro di indirizzi chiari, validi per tutte le Regioni sull'allevamento di selvatici, è stato il punto centrale, dominante su cui hanno insistito molti interventi.

Il Presidente dell'ESAU, Francesco Ghirelli, ha chiesto una definizione legislativa nazionale del settore, in quanto indispensabile per dare continuità, scientificità e certezza all'attività produttiva. Ghirelli, e poi il sottosegretario all'Agricoltura on. Zurlo, hanno messo in chiaro che ci sono zone specialmente vocate per gli allevamenti di selvatici quali le zone alpine ed appenniniche troppo «difficili» per la zootecnia tradizionale.

Il Presidente dell'ESAU ha parlato dell'esperienza umbra nell'attività di produzione delle carni alternative e dell'approccio interdisciplinare che l'ESAU ha impostato, con la collaborazione di Università, Regione, Corpo Forestale dello Stato, allevatori privati. Questo nella consapevolezza che l'ente pubblico ha il compito di stimolare iniziative in settori «nuovi», che tentino di valorizzare le risorse di tutti i territori di competenza, in presenza di una fase politica di disimpegno sia delle istituzioni CEE sia dello Stato verso i territori interni.

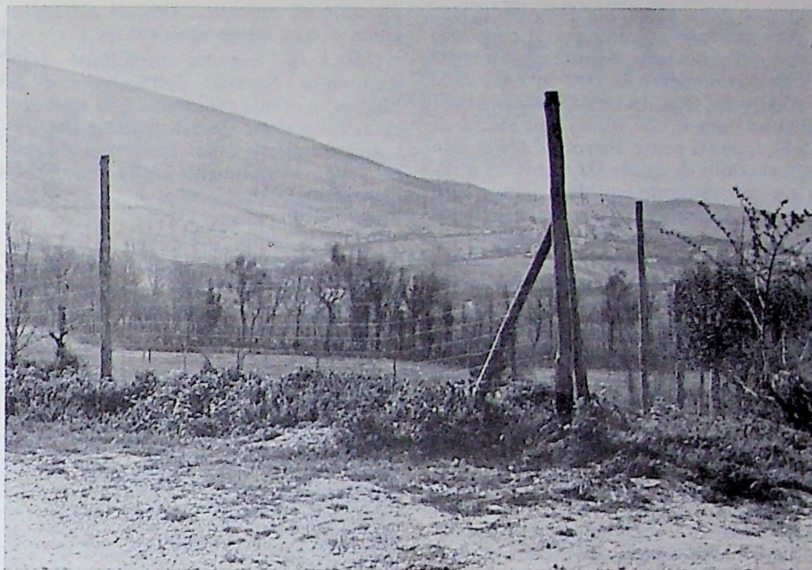
La collaborazione delle Comunità montane

Nel quadro programmatico regionale per lo sviluppo delle zone interne, anche le Comunità montane hanno col-



laborato, con il lavoro e le risorse finanziarie, avendo compreso le notevoli possibilità di veder sviluppare un settore economico nuovo per i propri territori degradati. L'intervento per lo sviluppo dell'allevamento dei selvatici a scopo alimentare è parte integrante di un progetto di sviluppo generale regionale che coinvolge diversi aspetti: la difesa del prezioso ambiente naturale; il sollecito al turismo naturalistico e all'agriturismo; il commercio delle carni verso il resto del territorio nazionale ed estero.

Chiudendo, Ghirelli ha ricordato il blocco che determina il D.P.R. 967/72 disciplinante cattura e macellazione di selvaggina, sull'attività di allevamento degli ungulati, in quanto del tutto inadatto per essi, ed il progetto di realizzare in Umbria il primo convegno mondiale sugli allevamenti di selvaggina a scopo alimentare nel 1986.



L'intervento del Sottosegretario Zurlo

Il sottosegretario Giuseppe Zurlo ha ammesso la necessità di sviluppare la produzione degli allevamenti di carni sostitutive dei bovini e suini, dai quali subiamo un forte deficit di bilancia alimentare, ma ha voluto puntualizzare che per avere un'attività economicamente conveniente è necessario siano rispettate due condizioni: 1) la modifica delle abitudini alimentari onde espandere i consumi verso la selvaggina, e non solo ungulata, e verso il pesce azzurro; 2) produzioni di ampiezza tale da dare convenienza agli operatori; quindi superfici notevoli capaci di ospitare numerosi selvatici. Ciò significa dare soluzione tecnica e politica all'uso economico di 2-2,5 milioni di ettari di terreni abbandonati specialmente sugli Appennini, di milioni di ettari di bosco, di vaste superfici, oggi a pascolo, da razionalizzare e migliorare, assicurando anche la permanenza di popolazione.

Comunque Zurlo ha voluto incoraggiare gli organi regionali ad operare, anche con questi allevamenti, sulle aree marginali abbandonate, sul degrado geologico e sociale perché i danni che si devono riparare ogni volta portano via risorse preziose. Inoltre ha voluto assicurare gli amministratori ed operatori umbri che il Parlamento è consapevole della necessità di rivedere la normativa attinente gli allevamenti di selvatici. In Senato c'è all'esame una proposta di legge del sen. Melandri ed altri concernente l'inquadramento giuridico dell'attività di allevamento su fondo.

Intanto l'esistente normativa può interpretarsi come favorevole a considerare gli allevamenti di selvatici zootecnia e quindi sono utilizzabili le provvidenze relative.

Ciò riguarda l'articolo 19 della legge 968/77 che si può vedere come diretta a incrementare la disponibilità di animali non domestici, sia in via diretta che indiretta con il popolamento di territori di caccia: cioé attività zootecnica; riguarda il modo evolutivo di considerare l'art. 2135 c.c. che parla di allevamento di bestiame come intendente, oggi, allevamento di animali; riguarda soprattutto il D.P.R. n. 597 del 29-9-1973 istituente l'IRPEF, che considera agricoli gli allevamenti su fondo iscritto in catasto e il Decreto Ministeriale Finanze del 30-11-1984 che include gli allevamenti di selvatici tra quelli presi in considerazione ai fini del reddito agrario.

Una relazione molto specializzata ed interessante è stata tenuta dal dottor Reinhold Hofman dell'Università di Giessen (RFT), uno dei massimi esperti mondiali sugli animali selvatici per allevamento e collaboratore ai progetti umbri.

Egli ha illustrato il significato degli allevamenti di selvatici ad uso alimentare nelle aree degradate del terzo mondo, dove l'imposizione di una zootecnia di tipo nord-occidentale ha portato a disboscamenti disastrosi e a costi di importazione dei mangimi pregiati (grano, mais) non sopportabili. Il prof. Hofman ha fatto una panoramica internazionale dell'uso di ungulati ed altri selvatici per l'alimentazione dell'uomo ed ha sostenuto la necessità che studi ed esperienze sull'uso della selvaggina rinnovabile in Africa, Asia e Sud America si trasferiscano in tipiche attività zootecniche, capaci di contribuire a risolvere i tremendi problemi alimentari, superando resistenze varie sia sui luoghi stessi di applicazione sia negli organismi internazionali che promuovono attività verso i paesi arretrati.

Le relazioni

Il dott. Scribano dell'ESAU ha analizzato la legge 968/77 sulla tutela della fauna e la caccia ed il D.P.R. 967/72 sulla disciplina sanitaria per la produzione e commercio dei volatili. L'esame è stato condotto sia per mostrare i necessari aggiornamenti da apportare ad opera dello Stato sia per evidenziare l'applicazione estremamente diversa delle norme esistenti da parte delle Regioni o la non applicazione.

Il dibattito si è aperto con l'intervento del Presidente dell'Associazione nazionale degli allevatori e produttori di selvaggina a scopo alimentare. Luciano Rotti ha chiesto una normativa nazionale chiara ed un'unificazione di quelle regionali, in quanto elemento fondamentale perché gli allevatori, che aumentano sempre più in Italia, possano dedicarsi con convinzione e continuità all'attività, rivendicando il coinvolgimento dell'associazione nelle fasi propositive e di definizione delle norme. Il Presidente ha voluto rimarcare il fatto di aver stabilito la sede associativa presso l'UNCEM regionale, a Perugia, in quanto è importante la attenzione che mostrano le Comunità montane verso il settore produttivo dei selvatici.

Massimo Samperi, per la Confcoltivatori, ha affermato la convinzione dell'organizzazione sull'utilità per l'agricoltura degli allevamenti di selvaggina e quindi l'impegno alla modifica dell'art. 19 della 968/77, nonché ad una attività di informazione agli operatori in varie aree vocate a questi allevamenti.

Il prof. Marcello Ambrosi della Facoltà di veterinaria di Perugia, ha tenuto a fissare il concetto base che fare vete-

rinaria è fare zootecnia in quanto non si può allevare animali per il consumo alimentare senza tener presente tutti i rischi patologici connessi in ogni fase dell'attività. Quanto agli allevamenti di selvatici non è che diano più rischi di quelli allevati senza terra o delle stesse importazioni di qualsiasi animali: è solo un allevamento di tipo nuovo che deve essere studiato in ogni aspetto e che richiede quella ricerca applicata da cui può prendere spunto l'adatta normativa e l'indispensabile assistenza tecnica veterinaria.

Altri interventi che hanno rimarcato gli aspetti igienico-sanitari degli allevamenti sono stati tenuti dai proff. Maurizio Severini ed Antonio Vizzani dell'Istituto di Ispezione degli alimenti di origine animale di Perugia.

Il dibattito

La Coldiretti regionale, per voce di Vaccarelli, ha voluto assicurare il suo accordo nell'indicare le zone seminative abbandonate e i 260.000 ettari di bosco della regione per una migliore utilizzazoine, con interventi che, comunque, vedano uno stretto collegamento tra iniziative pubbliche e imprenditoria privata.

Una relazione è stata tenuta dal dottor Franco Fratoni, del Corpo Forestale dello Stato, che ha esaminato ampiamente tipi di terreni e boschi della regione e necessità alimentari delle speci animali domestiche e selvatiche da carne, dimostrando che le caratteristiche dell'ambiente collinare umbro, nelle zone abbandonate o di difficile utilizzo per la zootecnia domestica, ben si adattano agli allevamenti selvatici. Infatti il bosco ceduo, tipico in Umbria, è in grado di assicurare una buona produzione di «unità foraggere» a basso costo per l'allevamento estensivo di ungulati, mentre i prati-pascoli abbandonati da altre coltivazioni la possono integrare ottimamente nei periodi stagionali opportuni. Fratoni ha pure dimostrato che l'allevamento faunistico rappresenta un modello di perfetto equilibrio fra le formazioni vegetali naturali e gli animali e permette una adeguata utilizzazione delle risorse con il massimo rispetto per esse.

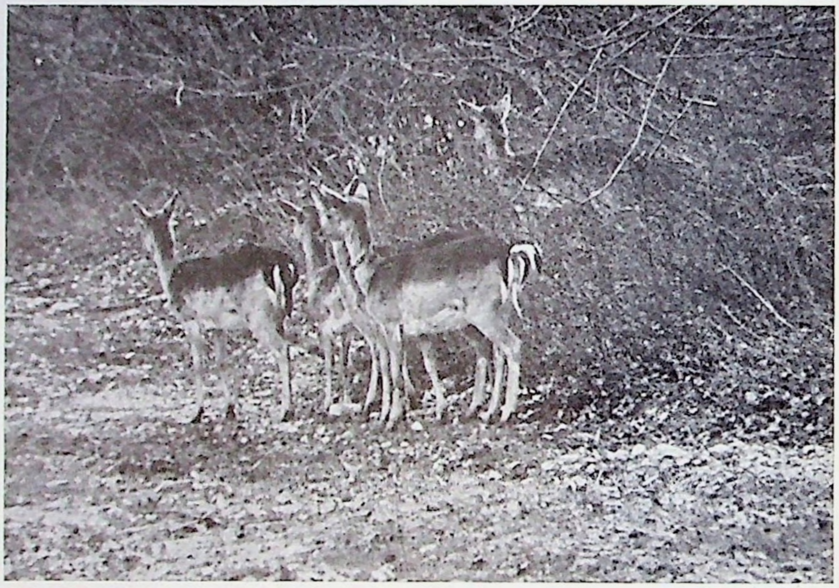
L'ultima relazione, del prof. Francesco Rambotti dell'Università di Perugia, ha illustrato minuziosamente i principi di gestione dei selvatici ed i particolari delle strutture aziendali di questi allevamenti.

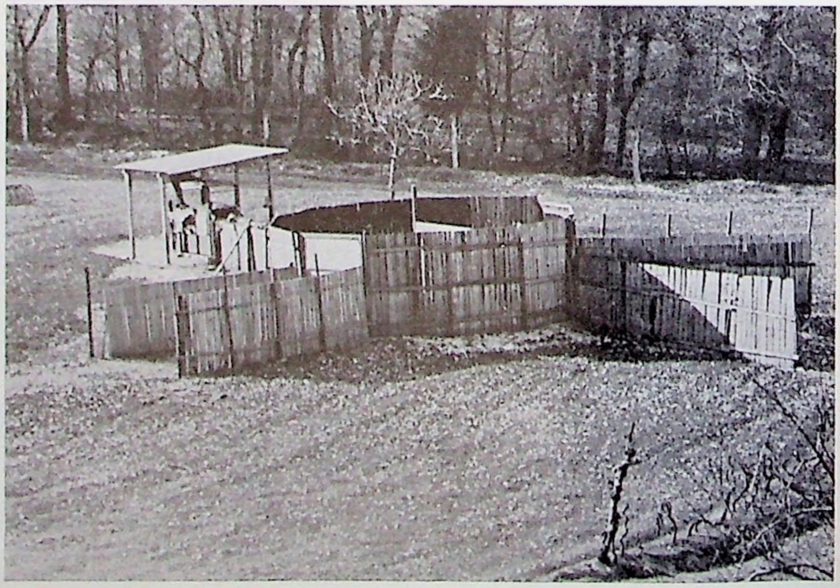
Tra gli interventi più interessanti, si è avuta l'esposizione di Fabio Baldoncini della Direzione generale dell'economia montana e foreste, sulle ricerche effettuate dal Centro di produzione della fauna selvatica, nel territorio della Comunità montana del Monte Peglia. Si è trattato delle sperimentazioni sulle relazioni tra accrescimento degli animali selvatici, tipi di alimentazione e condizioni ambientali.

Quindi le critiche stimolanti della dottoressa Sinatti, dell'Università di Milano, sull'insegnamento agli operatori di base delle caratteristiche dei selvatici ungulati e sui modi più opportuni per avvicinarli; l'educazione alimentare alle loro carni e prodotti, ai fini della domanda.

Anche lo studio del dott. Giorgio Corrado, Ispettore forestale e Vice Presidente del W.W.F. Umbria, comportante una valutazione economico-finanziaria di un'azienda faunistica ipotetica ma con dati realistici è stato attentamente seguito.

Il convegno, così ricco di relazioni ed interventi ad alta specializzazione, pieno di promesse per il futuro di questo nuovo settore produttivo è stato chiuso dal Presidente del Consiglio Superiore Agricoltura, dott. Francesco Liguori che ha esortato tutte le parti interessate a dare soluzione ai problemi che ancora frenano gli allevamenti faunistici, per il bene dell'economia nazionale.





(Le foto che corredano questo articolo sono state cortesemente messe a disposizione dalla Comunità montana dell'Umbria «Monte Subasio», con sede a Valtopina, dei cui allevamenti si è parlato ne «Il Montanaro» n. 5/1984)